

Die negative Einkommensteuer
als Instrument der Einkommenspolitik
auf dem Agrarsektor

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen
Doktorwürde
des
Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften
der
Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

JÖRG GRÜNENWALD
Dipl. -Volksw. aus Säckingen

Marburg 1977

Druck: Mauersberger, Marburg

Die negative Einkommensteuer
als Instrument der Einkommenspolitik
auf dem Agrarsektor

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen
Doktorwürde

des

Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften
der

Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

JÖRG GRÜNENWALD

Dipl. -Volksw. aus Säckingen

Marburg 1977

Druck: Mauersberger, Marburg



Als Dissertation vom Fachbereich
Wirtschaftswissenschaften
angenommen am: 1. Juli 1977

Berichterstatter: Prof. Dr. G. Gutmann

Mitberichterstatter: Prof. Dr. A. Schüller

Tag der mündlichen Prüfung: 13.7.1977

G l i e d e r u n g

	Seite
Problemstellung und Einführung	1
<u>Erster Teil:</u> Agrarpolitik und die Lage der Landwirtschaft	6
A. Die Entwicklung der Agrarpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg	6
B. Die Kosten der Agrarpolitik	29
I. Begriffserläuterungen und methodische Bemerkungen	29
II. Überblick über einzelne Untersuchungen zur Kostenhöhe des Agrarsystems	32
C. Die Einkommenslage der in der Landwirt- schaft Beschäftigten	41
<u>Zweiter Teil:</u> Ein Vorschlag zur Neugestal- tung der Agrarpolitik	52
A. Die Vorschläge des Atlantischen Instituts als Beispiel einer system- verändernden Reformmöglichkeit	53
B. Zum Problem der Trennung von Preis- und Einkommenspolitik	62
C. Das Einkommen als Bezugsgröße für pro- duktionsneutrale Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft	69
<u>Dritter Teil:</u> Das Konzept der negativen Einkommensteuer	77
A. Ideen, die zur negativen Einkommens- besteuerung führten	77
B. Die wichtigsten Vorschläge der negati- ven Einkommensteuer	84

	Seite
I. Der Milton Friedman Plan	84
II. Die Vorschläge von Robert Lampman	86
III. Der James Tobin Plan	88
C. Allgemeine Charakteristika der "negative-income-taxation"	90
D. Praktische Versuche mit der nega- tiven Einkommensteuer	92
I. Das New Jersey - Pennsylvanien Experiment	92
II. Das North Carolina - Iowa Experiment	96
<u>Vierter Teil: Die Anwendung der negativen Einkommensteuer auf dem Agrarsektor</u>	99
A. Methodische Bemerkungen und Ziel- setzung	99
B. Zur Problematik einer praktikablen Einkommensdefinition	102
C. Bestimmung der Variablen	104
I. Festlegung des Gleichgewichtsein- kommens	105
II. Festlegung des negativen Grenz- steuersatzes	107
III. Bestimmung des garantierten Mindest- einkommens	116
D. Schätzung der Kosten	121
E. Verwaltungstechnische Schwierigkeiten	127
Schlußbemerkung	134

Problemstellung und Einführung

Das europäische Agrarmarktsystem steht seit langem im Kreuzfeuer der Kritik. Wissenschaftliche Forschungsberichte, offizielle Publikationen und nicht zuletzt die Massenmedien weisen in jüngerer Zeit auf die Fehler und Mißstände der gemeinschaftlichen Agrarpolitik hin. Die darauf basierenden, teils sachlich, teils polemisch geführten Diskussionen enden meist mit der Feststellung, daß die Agrarpolitik der EG ihre Ziele nicht erreicht habe. Oft werden Gründe, die zu dieser Entwicklung geführt haben, nicht näher untersucht, so daß wenige konstruktive Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung des gesamten Systems existieren.

Die Hauptursachen für die bestehenden Mängel innerhalb der europäischen Agrarpolitik lassen sich bis in das vorige Jahrhundert zurückverfolgen. Aufgrund der sinkenden Getreidepreise forderten etwa nach 1870 verschiedene Interessengruppen Schutz für die Landwirtschaft vor dem uneingeschränkten Wettbewerb, besonders hinsichtlich der ausländischen Konkurrenz. Der Staat wurde zu einem Eingreifen in das Marktgeschehen veranlaßt, wodurch sich eine folgenschwere Entwicklung anbahnte. Da es sich bei den zunächst vereinzelt Ausnahmeregelungen vom Leistungswettbewerb um keine ordnungspolitischen Maßnahmen, sondern um prozeßpolitische Eingriffe handelte, wie etwa die Einführung von Schutzzöllen, Kontingentierungen und Preisfestsetzungen, wurden sehr schnell Folgeinterventionen notwendig.¹⁾ Innerhalb dieser

1) S. hierzu Hensel, K. P., Marktordnung, in : Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, Tübingen und Göttingen 1961, S. 161 ff.

Entwicklung trat bald ein bis heute anzutreffender circulus vitiosus mit umgekehrter Kausalbeziehung auf, -was ursprünglich Folge von Marktregulierungen war, wird nun wieder zum Motiv für neue Eingriffe. Dieser Prozeß führte zu der im höchsten Grad unübersichtlichen Situation des heutigen gemeinsamen Agrarsektors.

Als Folgeerscheinung des wachsenden Interventionsgrades stiegen die finanziellen Lasten ständig. Die zunehmende staatliche Aktivität innerhalb der Landwirtschaft, der Wandel des agrarpolitischen Instrumentariums zu finanzpolitischen Maßnahmen hin und das Fehlen demokratischer Kontrollen bei der gegenwärtigen Mittelverwendung führten zu einem nicht mehr zu vertretenden Anwachsen der Kosten der Agrarpolitik. Gleichzeitig sind noch immer die Klagen der Landwirte und Interessenvertreter zu hören, in denen ihre Situation in düsteren Farben geschildert und eine Existenzgefährdung heraufbeschworen wird. So scheint es, als wäre der Ausspruch des Reichstagsabgeordneten von Siemens unverändert gültig: "Der Glaube an die Not der deutschen Landwirtschaft ist eine nationale Anstandspflicht".¹⁾

In dieser Arbeit soll zunächst die Geschichte der Agrarpolitik nach dem zweiten Weltkrieg als Fortsetzung des Prozesses der sich kumulierenden Interventionen betrachtet werden. Um auf die Frage eingehen zu können, in welcher Höhe sich die bereitzustellenden finanziellen Mittel belaufen, werden

1) zitiert nach Priebe, H., Landwirtschaft in der Welt von morgen, Düsseldorf und Wien 1970, S. 56, im folgenden zitiert als: Landwirtschaft.

dann die neueren Schätzungen der Kosten für das gesamte agrarpolitische System der BRD und - soweit vorhanden - der Wirtschaftsgemeinschaft angeführt, ihre unterschiedlichen Methoden erläutert und die Ergebnisse interpretiert. Anschließend wird geprüft, inwieweit die häufig alarmierend geschilderte Lage mit der Realität übereinstimmt. Zu diesem Zweck sollen vor allem die jüngste Einkommensentwicklung aufgezeigt und das Disparitätsproblem beleuchtet werden. Dabei sind besonders die internen Disparitäten, also die Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft selbst, an Hand der Ergebnisse der Agrarberichte auszuarbeiten, denn nur so können die Argumente der Bauernverbände, die auf pauschale Klagen und auch auf der Behauptung eines allgemeinen, naturbedingten Einkommensrückstandes basieren, einer differenzierteren Betrachtungsweise unterworfen werden.

Ein Versuch, das gegenwärtige Dilemma zu überwinden, wird im zweiten Teil dargestellt. Hier handelt es sich um eine Reformmöglichkeit, die eine Veränderung des noch zu beschreibenden Systems bewirken soll und von einer Expertengruppe des Atlantischen Instituts vorgeschlagen wurde. Vergleicht man diesen Entwurf mit den systemerhaltenden Neugestaltungen wie sie beispielsweise Lardinois ausgearbeitet hat, so zeigen die wesentlichen Unterschiede, daß zwar beide Pläne auf eine umfassende Preisrevision zielen, aber nur der Vorschlag des Atlantischen Instituts sieht aus der Erkenntnis heraus, daß von der Preisstützungspolitik nicht alle Landwirte im gleichen Maße profitieren und sich durch dieses Vorgehen das Disparitätsproblem verschärfen kann, eine Trennung von Preis- und

Einkommenspolitik innerhalb des bestehenden Agrarsystems vor. Mit diesem Problemkomplex beschäftigt sich der darauffolgende Abschnitt, bevor neben den degressiv gestaffelten Ausgleichszahlungen, wie sie die Expertengruppe vorschlägt, das Konzept der negativen Einkommensteuer als ein weiteres Mittel der Einkommenspolitik zur Diskussion gestellt wird.

Dieses Konzept wird im dritten Teil näher betrachtet. Zunächst die Entwicklung, die zur Idee einer negativen Einkommensbesteuerung geführt hat, dann die wichtigsten Vorschläge, nämlich die von Milton Friedman, Robert Lampman und James Tobin. Nachdem die allgemeinen Charakteristika der "negative-income-taxation" herausgearbeitet worden sind, soll sich eine Beschreibung zweier praktischer Versuche in verschiedenen nordamerikanischen Bundesstaaten anschließen.

Im vierten Teil wird die Möglichkeit einer Anwendung der negativen Einkommensteuer auf dem Agrarsektor geprüft. Hier strebt deren stufenweisen Einführung innerhalb eines vorhersehbaren, zeitlich befristeten Ablaufs eine Milderung oder Beseitigung der inneren Einkommensdisparitäten an. Durch den darauf abgestimmten schrittweisen Abbau eines Teils der kaum zu überblickenden Markteingriffe könnte ein höherer Grad an Marktübersichtlichkeit erreicht werden. Aufgrund der Tatsache, daß die Preise ihre Regulierungsfunktion zurückerhalten, soll zudem die Beseitigung bestimmter Fehlentwicklungen bewirkt werden, wie eine Verringerung der Überschüsse und aller damit verbundenen Probleme. Gibt es Möglichkeiten, die allgemeinen und verwaltungstech-

nischen Schwierigkeiten, die mit der Anwendung des Konzepts verbunden sind, zu lösen? Nach Beantwortung dieser Frage sollen darüberhinaus auch die einzelnen Variablen eines negativen Einkommensteuerplans diskutiert und bestimmt werden.

Erster Teil: Agrarpolitik und die Lage der Landwirtschaft

A. Die Entwicklung der Agrarpolitik nach dem zweiten Weltkrieg

Die bestehende Situation auf dem Agrarsektor ist das Ergebnis einer langfristigen Entwicklung, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts begonnen hat. Die Einführung des Getreidezolltarifs unter Bismarck im Jahre 1880 muß als Beginn des deutschen Agrarprotektionismus angesehen werden.¹⁾ Das Abweichen von der freihändlerischen Handelspolitik erfolgte aufgrund eines Bündnisses verschiedener Interessengruppen verhältnismäßig reibungslos.²⁾ Die sich in der folgenden Periode herausbildende Agrarpolitik besaß weder eine klare Zielvorstellung, noch folgte sie bestimmten Leitbildern, vielmehr war sie auf reinem Pragmatismus

-
- 1) S. hierzu vor allem, Dietze, C. v., Grundzüge der Agrarpolitik, Hamburg und Berlin 1967, S. 43, im folgenden zitiert als: Grundzüge; Herlemann, H. H., Vom Ursprung des deutschen Agrarprotektionismus, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Gerhart, E. und Kuhlmann, P. Hrsg., Köln und Berlin 1969, S. 189, im folgenden zitiert als: Ursprung; Plachetka, M. G., Die Getreide-Autarkiepolitik Bismarcks und seine Nachfolger im Reichskanzleramt, Diss., Bonn 1969; Treue, W., Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1973, S. 575 f; Wurm, F. F., Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland 1848 - 1948, Opladen 1969, S. 109 f.
 - 2) S. Böhme, H.: Bismarcks Schutzzollpolitik und die Festigung des konservativen Staates, in: Probleme der Reichsgründungszeit 1848 - 1879, Böhme, H. Hrsg., Köln und Berlin 1968, S. 337 und auch Herlemann, H. H., Ursprung, a. a. O., S. 189.

begründet.¹⁾ Damit bahnte sich ein folgenschwerer Prozeß an: Es konnte nicht bei einzelnen staatlichen Eingriffen bleiben, denn gerade sie waren die Ursache für weitere Maßnahmen. Die zwangsläufige Kumulation der Interventionen²⁾ zeigte sich bisher auf dem Getreidemarkt besonders deutlich. Aber auch bei den Produkten Zucker, Milch, Speisefette und Branntwein wurde durch wachsenden staatlichen Protektionismus der Markt beeinflusst. Gravierende Fehlentwicklungen, wie die entstehenden Überschüsse, traten bereits vor Ausbruch des ersten Weltkrieges auf.³⁾

Die Situation der Landwirtschaft zwischen den beiden Kriegen ist in ihrem Ausgangspunkt von den Erfahrungen geprägt, die man mit einem weitgehend zentral gelenkten Wirtschaftssystem gemacht hat. Nachdem aber Deutschland nach Ablauf der Fristen des Versailler Vertrages seine handelspolitischen Freiheiten wiedergewonnen hatte, wurde die Wiedereinführung der agrarpolitischen Interventionen der Vorkriegszeit diskutiert.⁴⁾

So verlangte 1924 der Deutsche Landwirtschaftsrat mit allen landwirtschaftlichen Organisationen einen umfassenden Zollschatz, während ein von dem

1) S. ebenda, S. 205.

2) S. hierzu Hensel, K. P., a. a. O., S. 166 f. und auch Drinkuth, H., Interventionen als Ursache von Interventionen, Diss., Marburg 1960, S. 6 ff.

3) S. Teichmann, U., Die Politik der Agrarpreisstützung, Köln und Deutz 1955, S. 20 9 ff.

4) S. zum folgenden Baumgarten, O., Freihandel und Schutzzoll als Mittel der Agrarpolitik in der Zeit von 1860 bis zur Gegenwart, Diss., Halle 1935, S. 34 ff.

Reichsverband der deutschen Industrie aufgestelltes Agrarprogramm von dieser Maßnahme wenig erwartete und den Schwerpunkt der Reformen durch Rationalisierung und Produktionsumstellung in die einzelnen Betriebe selbst verlegte. Die Stellungnahme der Wissenschaft ist aus der Kundgebung des Vereins für Sozialpolitik auf ihrer Stuttgarter Tagung von 1924 zu entnehmen, in der festgestellt wurde, daß die schwierige Lage der deutschen Landwirtschaft durch eine bloße Fortsetzung des vorkriegszeitlichen Zollschatzes nicht verbessert, sondern eher verschlimmert würde. Es wurde empfohlen, sich die Vorteile des weltwirtschaftlichen Güterausstauschs zu eignen zu machen, also den Anschluß an den Weltmarkt zu vollziehen.

Die Auseinandersetzung über handelspolitische Grundfragen nahm jedoch weniger den Charakter eines Dogmenstreits an, sie wurde vielmehr aufgrund reiner Zweckmäßigkeit geführt. Schließlich erforderte die Krise der Landwirtschaft ein schnelles Handeln. Daraus erklärt sich die verhältnismäßig rasche Einigung nicht nur in Fragen der Zollpolitik, sondern auch beim Einsatz der meist schon bekannten Maßnahmen.

Auf allen Teilmärkten muß dabei ein weiterer Anstieg des Interventionsgrades im Verhältnis zur Vorkriegszeit festgestellt werden. So lag im Ergebnis bei der Weizenproduktion mit Bildung des Konsortiums praktisch eine zentralisierte Lenkung des Marktes vor. Bei der Roggenpolitik führten die Hilfsmaßnahmen dazu, daß nicht nur der Markt de facto staatlich gelenkt wurde, sondern daß wegen der allgemein hohen Interdependenz der Agrarmärkte

die Regulierungen auch auf die übrigen Futtergetreidemärkte übergriffen. Die Branntweinwirtschaft liefert mit den Bestimmungen über den Beimischzwang ein Beispiel, daß sich die Eingriffe unmittelbar auch auf andere Wirtschaftszweige ausdehnen können. Daß die Kumulativtendenz der Interventionen auch über den Binnenmarkt hinausgehen und den Weltmarkt erfassen kann, zeigt die Zuckerwirtschaft mit dem Abschluß des Chadbourne-Abkommens, in dem sich die den freien Weltmarkt beliefernden Länder 1931 verpflichteten, ihre Ausfuhr für fünf Jahre zu kontingentieren, die Erzeugung in ein entsprechendes Verhältnis zum Export zu bringen, Vorratsbildungen zu verhindern und alte Vorräte während des Vertragszeitraums abzubauen.

Mit Beendigung des zweiten Weltkrieges gestaltete sich die Versorgung der Bevölkerung vor allem wegen des Preisstops und der fortdauernden strengen Bewirtschaftung äußerst schwierig. Aber auch die Gebietsverluste, der starke Flüchtlingsstrom, Erzeugungsrückgänge durch die Kriegsschäden sowie Einfuhrverringerungen waren hierfür wichtige Gründe.¹⁾ Daher hielt man es für ratsam, die zentrale Lenkung des Agrarsektors noch über die Währungsreform hinaus aufrechtzuerhalten und dachte nur an einen schrittweisen Abbau der Zwangswirtschaft und allmähliche Hinführung zur "sozialen Marktwirtschaft". Allerdings wagte man nicht, die Agrarmärkte dem uneingeschränkten Wettbewerb zu überlassen, sie wurden vielmehr von 1950 an einer sogenannten "Marktordnung"²⁾ unterstellt.

1) S. Haushofer, H., Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet, München u. a. 1958, S. 365.

2) Auf die sinnwidrige und sogar irreführende Verwendung des Begriffes in diesem Zusammenhang weist Hensel hin. S. Hensel, K. P., a. a. O., S. 166. S. auch Herlemann, H. H., Landwirtschaftliche Marktordnung, in: Handbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Göttingen 1959, S. 493 ff.

Darunter ist eine "staatliche Intervention in die Preisbildung, in die Ein- und Ausfuhr wie auch in die Absatzpolitik" zu verstehen.¹⁾ Die verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen²⁾ brachten eine stärkere Marktregelung als die grundsätzlichen Befürworter dieser Art der Marktpolitik für angemessen hielten.³⁾ Die hauptsächliche Wirkung der einzelnen Maßnahmen besteht in der Anhebung der Preise über das Gleichgewichtsniveau hinaus, das dem realen Verhältnis von Angebot und Nachfrage entsprechen würde.⁴⁾ Die gesamtwirtschaftlichen Knappheitsgrade werden verfälscht angezeigt, was zu einer Fehllenkung von Produktion und Verteilung führen muß. Darüber hinaus führen die Mittel der Marktordnung letztlich zu einer fortschreitenden Desintegration der Landwirtschaft aus dem marktwirtschaftlichen Gefüge.⁵⁾

Dieser starken Reglementierung des Marktgeschehens standen keine internationalen Abmachungen entgegen. Da aber die protektionistischen Maßnahmen nicht mehr mit Autarkiebestrebungen begründet werden konnten, und sich die Abhängigkeit vom Ausland ständig verstärkte, hielt man eine Aufrechter-

1) Gutmann, G., Hochstrate, H. J., Schlüter, R., Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme, Heft 4, Stuttgart 1964, S. 201 f.

2) S. ebenda, S. 198 ff.

3) S. Dietze, C. v., Grundzüge, a. a. O., S. 187.

Eine Systematik der Formen des Agrarinterventionismus ist z. B. zu finden bei Herlemann, H. H., Ursprung, a. a. O., S. 494 f.

4) S. Gutmann, G., u. a., a. a. O., S. 214.

5) S. Heuß, E., Klassischer Freihandel oder Integration? in: Ordo, Bd. 11, 1959, S. 111 ff.

haltung der Marktordnung nicht für angebracht. Mit Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes von 1955 wurde daher eine grundlegende Wende der bisher betrachteten Agrarpolitik angestrebt: an die Stelle der interventionistischen Marktordnung sollte eine Ordnung durch Wettbewerb treten.¹⁾ Tatsächlich wurde mit diesem Gesetz die Politik der Zielkonflikte konstruiert, der Forderung nach Einkommensparität durch Preispolitik nachgegeben und damit der Grundstein für die spätere EG-Agrarpolitik gelegt.

Vorgesehen war, daß sich der Schwerpunkt der Agrarförderung von allgemeinen Subventionen auf konstruktive Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung verlagern sollte.²⁾ Die jährlich aufzustellenden sogenannten "Grüne Pläne" bildeten die Entscheidungshilfe für die Verwendung der öffentlichen Mittel des Bundes. Die Subventionen, zinsverbilligten Darlehen und sonstigen Vergünstigungen wurden allerdings seit 1956 nicht nur zur Verbesserung der Agrarstruktur und der landwirtschaftlichen Existenzverhältnisse verwendet, sondern in erster Linie unmittelbar zur Verbesserung der Einkommenslage der Agrarbevölkerung. Dies sollte über eine Rationalisierung der Erzeugung und Verbilligung der Produktion erreicht werden. Aber nur etwa die Hälfte der finanziellen Leistungen des Bundes an die Landwirtschaft wurde über die Grünen Pläne verteilt, der Rest fiel vor allem auf die Vorratshaltung, Erschließungsmaßnahmen und auf Begünstigung im Rahmen des Steuerrechts.³⁾

1) S. Gutmann, G., u. a., a. a. O., S. 213.

2) S. Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 335 ff., hier besonders S. 338.

3) S. Gutmann, G., u. a., a. a. O., S. 210 f.

Die Subventionierung über die "Grünen Pläne" bewirkte zwar auch, daß die Knappheitsverhältnisse der Produkte untereinander nicht korrekt angezeigt werden, aber es wird der Leistungswettbewerb auf den Agrarmärkten nicht so stark gemindert wie durch den ausschließlichen Einsatz des marktordnerischen Instrumentariums.¹⁾

Bereits bei Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes verhandelten die sechs Partnerländer über eine mögliche Integration Westeuropas. Aus den Bemühungen um eine wirtschaftliche Einigung und Verschmelzung resultierte das Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1. 1. 1958). Eine Einbeziehung des Agrarsektors war vorgesehen. Da im Rahmen der Zollunion infolge des Abbaus der Handelsgrenzen Preiseinbrüche drohten, und vor allem aufgrund zahlreicher Sonderprobleme²⁾ in allen Mitgliedsstaaten landwirtschaftliche Marktordnungen bestanden,³⁾ gestalteten sich die Beratungen recht schwierig, und man einigte sich darauf, eine gemeinsame Agrarpolitik nur schrittweise zu entwickeln. Sie sollte während der Übergangszeit durch den stufenweisen Abbau der inneren Handelsbelastungen, verbunden mit dem gleichzeitigen Aufbau eines gemeinsamen Außenschutzes, verwirklicht werden, d. h., an die Stelle der verschiedenen Subventionen, Mengenbeschränkungen, monopolistischen Regelungen, Sonderabkommen und sonstigen

1) S. ebenda, S. 215, dort ist auch ein Vergleich der Marktordnungen mit der Agrarpolitik der Grünen Pläne zu finden.

2) S. Krumhoff, J., Gemeinsame Wege der europäischen Agrarwirtschaft, Kiel 1957, S. 30 ff. und auch Lojewski, W. v., Der gemeinsame Markt in Europa, Berlin 1964, S. 116.

3) S. Aschhoff, G., Agrarpolitik und landwirtschaftliche Genossenschaften in der EWG, Karlsruhe 1961, S. 66 ff.

Handelshemmnissen sollte ein verhältnismäßig fortschrittliches System "von genialer Einfachheit"¹⁾ treten: Lediglich durch einen variablen Außenschutz, verbunden mit garantierten Mindestpreisen, wollte man einen freien Warenverkehr realisieren.

Nach Artikel 39 des Vertrages²⁾ ist Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung der pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde eine gemeinsame Marktorganisation konzipiert, die gemäß Art. 40 je nach Erzeugnis aus einer dieser Organisationsformen besteht: (1.) gemeinsame Wettbewerbsregeln, (2.) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen, (3.) eine europäische Marktordnung. Hierbei ist keine Skala

1) S. Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 126. Allerdings gilt diese Beurteilung als sehr umstritten und ist noch näher zu überprüfen.

2) Die einzelnen Bestimmungen sind entnommen aus Kuhn, R., Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Bielefeld 1958.

mit wachsendem Integrationsgrad dargestellt, sondern die Formen stehen alternativ nebeneinander und können wahlweise eingesetzt werden.¹⁾

Der Vertrag bevorzugt keine der drei Organisationsformen. Aber in der Praxis war von Anfang an das Bestreben der Kommission zu erkennen, die gemeinsame Agrarpolitik "primär und dominierend" auf der Grundlage einheitlicher Marktordnungen zu verwirklichen.²⁾

Tatsächlich wählte man beim Übergang zur zweiten Stufe am Jahreswechsel 1961/62³⁾ für die wichtigsten Agrargüter diese straffste Form, und mit Verwirklichung der ersten Marktordnungen wurde für die Gemeinschaft bereits ein einheitliches Instrumentarium geschaffen. Da aber während dieser Phase noch kein gemeinsames Preisniveau bestand, wendete man im Übergangszeitraum ein System variabler Abschöpfungen und Erstattungen auch für den Handel zwischen den Mitgliedsländern an. Im übrigen bildete dieses Mittel den Hauptbestandteil im Aufbau eines gemeinsamen Außenschutzes gegenüber "Drittländer". Ergänzende Instrumente wurden bei verschiedenen Produkten auch auf weiteren Verarbeitungsstufen eingesetzt.⁴⁾

1) S. Baade, F., Fendt, F., Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europas, Baden-Baden 1971, S. 50.

2) S. Berg, H., Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1972, S. 75.

3) Zur Konstellation der politischen Kräfte während dieser ersten "Marathonrunde" und zu ihrem Verlauf S. Freisberg, E., Die grüne Hürde Europas, Köln und Opladen 1965, S. 89 ff. oder auch Krämer, H. R., EWG und EFTA, Entwicklung, Aufbau und Tätigkeit, Stuttgart u. a. 1968, S. 50 ff.

4) Ein Schema der Marktordnungsinstrumente ist zu finden bei Zeller, W., Zur Kritik an der Agrarpolitik der EWG, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1969, S. 25.

Die Erhebung der Abschöpfungsbeträge entspricht der Anwendung eines wechselnden Zollsatzes, der dem Wert der Einfuhrwaren umgekehrt proportional ist.¹⁾ Die Abschöpfungen passen sich also laufend den Marktverhältnissen an und bewirken eine Neutralisierung der Preisschwankungen. Exporteure bekommen bei der Ausfuhr den Betrag der Abschöpfung voll erstattet, um die EWG-Agrargüter am Weltmarkt konkurrenzfähig zu halten. Die Preise der Importgüter werden also durch die Abschöpfungen auf das EWG-Preisniveau angehoben, die der europäischen Exportgüter durch die Erstattungen auf das Preisniveau am Weltmarkt gesenkt.

Mit dem Inkrafttreten endgültiger Marktorganisationen vom Jahre 1966 an wurde auch ein einheitliches Preisniveau geschaffen. Schon zwei Jahre später waren 90 - 95 % des Wertes der landwirtschaftlichen Erzeugung in der EWG voll integriert.²⁾ Damit fielen damals sowohl die rein nationalen Interventionssysteme weg, wie auch die aufgeführten Sonderbestimmungen des EWG-Vertrages.

Allerdings lassen diese Tatbestände nicht den Schluß zu, daß die Ziele des Vertrages auch nur annähernd erreicht sind. Vielmehr wird heute fast einstimmig die Meinung vertreten, die europäische Agrarpolitik befände sich in einer Sackgasse.

Vor einer Analyse der wichtigsten negativen Erscheinungen auf dem heutigen Agrarsektor soll geprüft werden, ob nicht in der Konstruktion des Systems selbst die Ursache für Fehlentwicklungen

1) S. Wagner, O., Die preisdifferenzierende Wirkung von Außenhandelsinstrumenten, Hamburg und Berlin 1968, S. 31.

2) S. Baade, F., Fendt, F., a. a. O., S. 51 und die Tabelle über die schrittweise Verwirklichung des gemeinsamen Marktes im chronologischen Ablauf, S. 52.

zu suchen ist. Um dies zu klären, muß die Ausgangssituation der Gemeinschaftsgründung näher betrachtet werden.

In der vorbereitenden Konferenz von Stresa (1958)¹⁾ wurde die Lage der europäischen Landwirtschaft aus dem Blickwinkel eines "optimistischen"²⁾ Leitbildes der Agrartheorie heraus beurteilt,³⁾ nachdem die schwierige Lage des Agrarsektors das Ergebnis eines Anpassungsrückstandes an die gesamte wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Die endgültige Formulierung der Grundprinzipien einer gemeinsamen Agrarpolitik zeigt aber, daß sich die Regierungen der Mitgliedsländer nicht eindeutig für die "optimistische" Perspektive entscheiden wollten,⁴⁾ sondern auch Anhänger der "pessimistischen" Agrartheorie Einfluß nehmen konnten, für die die Lage der Landwirtschaft auf naturbedingte, sektorale Nachteile zurückzuführen ist. So übernahmen dann auch die Ziele des Vertrages neben den Zielkonflikten des deutschen Landwirtschaftsgesetzes von 1955 beide Auffassungen. Dies hat zur Konsequenz, daß aufgrund der "optimistischen" Beurteilung strukturelle Maßnahmen zur Beschleunigung des Anpassungsprozesses eingesetzt werden, die auf eine Umgestaltung der Verhaltensweise der Landwirte

1) S. Krämer, H. R., Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Dokumente, Frankfurt 1965, S. 74 ff.

2) Die Begriffe "optimistische" und "pessimistische" Agrartheorie gehen auf Hansmeyer zurück. S. hierzu Hansmeyer, K. H., "Finanzpolitische Aspekte der Agrarförderung", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jg., 1964, S. 92 f., im folgenden zitiert als "Finanzpolitische Aspekte".

3) S. Braun, G., Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin 1972, S. 144 ff.

4) S. ebenda S. 142.

und auf eine Erhöhung der Faktormobilität abzielen. Aus der "pessimistischen" Auffassung heraus wird gleichzeitig mit einem preispolitischen System sozial motivierter Kaufkraftübertragungen für eine ständige intersektorale Umverteilung zugunsten der Landwirtschaft gesorgt. "Durch dieses Nebeneinander zweier Leitbilder entsteht das heutige Bild eines unsystematischen Gemisches direkter Einkommensübertragungen und gezielter Anpassungshilfen, das schon in seiner Buntheit die Konzeptionslosigkeit der Politik deutlich genug erkennen läßt."¹⁾ Daher kann kaum von einer "genialen Einfachheit" des agrarpolitischen Systems gesprochen werden, man muß vielmehr bereits in der Konstruktion einen Anreiz zur Überschußproduktion sehen. Auf diesen Problemkomplex und die damit verbundene steigende Subventionslast, also die Frage der Agrarfinanzierung, soll kurz eingegangen werden.

Die in Verbindung mit dem Außenschutz festgesetzten Garantiepreise²⁾ erwiesen sich sehr bald als zu hoch. Vor allem in Deutschland ging man 1964 aufgrund der historischen Entwicklung von zu hohen Getreidepreisen aus. Dies führte nicht nur zu überhöhten Preisen bei anderen Erzeugnissen, sondern wegen bestehender Substitutionsmöglichkeiten auch zu gravierenden Ver-

1) Hansmeyer, K. H., "Finanzpolitische Aspekte", a. a. O., S. 93.

2) Es führte zu weit, die neu entstandenen Preisbegriffe näher zu erläutern. Neben den Arten und Formen der Preise ist ein Überblick über die Preissysteme der verschiedenen Marktorganisationen zu finden bei Wächter, H. H., Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, Sonderdruck aus: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 45, Hamburg 1967, S. 532 ff.

zerrung der Preisrelationen zwischen den einzelnen Produkten.¹⁾ Da die Landwirte ihre Produktion den künstlich verbesserten Preisen anpassen, stieg diese als Folge bei verschiedenen Güterarten weit- aus schneller als der Verbrauch. In bestimmten Wirt- schaftsjahren kam es zu Überschüssen, die weit über notwendige Vorratsbildungen hinausgingen, und zwar in einem solch gewaltigen Umfang, wie man sie früher innerhalb nationaler Agrarpolitik nicht kannte.

Ein Beispiel aus jüngerer Zeit zeigt besonders deut- lich, wie schnell derartige Überschüsse anwachsen können, und zwar die Entwicklung auf dem Rindfleisch- markt. Noch im Wirtschaftsjahr 1971/72 war er durch verringertes Angebot und Nachfragesteigerung ge- kennzeichnet, so daß der Agrarbericht von 1973 die Überzeugung vertrat, "Auch längerfristig wird in der erweiterten EWG der Rindfleischbedarf nicht aus ei- gener Erzeugung gedeckt werden können."²⁾ Bereits im Sommer 1974 hatte sich jedoch ein EWG-Überschuß an Rindfleisch in Höhe von 133 000 t gebildet. Wieder wurde das Interventionskarussell in der Weise in Gang gesetzt, daß innerhalb knapp zweier Jahre an die Stelle von Schlachtprämien zur Umstellung der Produktion von Milch auf Fleisch in Verbindung mit der Einführung eines preisgarantierten Interventions- systems zur Stützung der Erzeugerpreise nun der veränderten Situation entsprechend Nicht-Schlacht- prämien traten, in einigen Mitgliedsländern Bezugs- schein für Rindfleisch ausgegeben wurden und die eben noch weit geöffneten Importschleusen durch

1) Die wichtigsten Preisrelationen sind aufgezeigt bei Maillet, P., u. a., die Europäische Wirt- schaftsgemeinschaft im Ausbau, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 60, Baden-Baden 1972, S. 124 f.

2) Agrarbericht 1973, Bundestagsdrucksache 7/146, S. 57.

eine totale Einfuhrsperre aus Drittländern verriegelt wurde. Zur Durchführung dieser Maßnahmen waren insgesamt etwa 1 Mrd. DM angesetzt.¹⁾ Allgemein wird die weitere Entwicklungstendenz durch die partielle Überproduktion geprägt, so sind beispielsweise auch bei Schweinefleisch und Wein Überschüsse eingetreten.²⁾ Geht man von dem heutigen landwirtschaftlichen Erzeugniszuwachs der EWG von 3 % jährlich aus, so ist in 13 Jahren eine Produktionserweiterung von 50 % zu erwarten und eine Verdopplung der Agrarerzeugung in 23 Jahren.³⁾ Diese "Erzeugnisexplosion" erfordert nach Meinung verschiedener Experten dringend notwendige Schritte, wenn davon ausgegangen wird, daß der Verbrauch an landwirtschaftlichen Produkten langfristig nicht mehr zunehmen wird. Neben strukturpolitischen Maßnahmen setzten die Industrieländer Hoffnung auf den Agrarexport in Entwicklungsländer. Angesichts der chronischen Unterernährung des größten Teils der Menschheit erscheint dies ein konsequenter Versuch darzustellen, das permanente regionale Nebeneinander von Überfluß in entwickelten Industrieländern und Mangel in der Dritten Welt zu mildern. Aber aus verschiedenen Gründen bietet diese unrealistische Politik sowohl in Form eines entgeltlichen wie auch eines unentgeltlichen Agraraußenhandels keine Lösung für das

1) S. Wimmer, H., "Immer sozialer", in: EG Europäische Gemeinschaft, 8 - 8/1974, S. 3 f.

2) S. Agrarbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4680, S. 49 und 52.

3) S. Thiede, G., "Agrarüberschüsse bleiben eine Last", in: FAZ vom 5. 8. 1973.

Überschußproblem.¹⁾

Die Finanzierung von Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik geschieht über den 1962 gegründeten und seit 1964 tätigen "Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft."²⁾ Er hat zwei Abteilungen. Einmal die Abteilung Garantie, die Interventionen auf dem Binnenmarkt, Erstattungen bei der Ausfuhr und direkte Beihilfen für die Erzeugung finanziert. Zum anderen die Abteilung Ausrichtung, die mit der Finanzierung von Maßnahmen zur Strukturverbesserung sowie mit bestimmten Sondermaßnahmen beauftragt ist. Während der Übergangszeit wird der Fonds durch Beiträge der Mitgliedsstaaten gespeist. Mit dem geplanten Inkrafttreten einer EG-Finanzverfassung im Jahr 1975 sollte sich die Gemeinschaft aus Eigenmitteln finanzieren. Aber weder

-
- 1) S. hierzu Zurek, E., Die wirtschafts- und agrarpolitische Bedeutung des Außenhandels mit landwirtschaftlichen Überschußgütern, als Manuskript vervielfältigt, Bonn 1971 und Mozer, A., Landwirtschaft im Umbruch, Kieler Vorträge N. F. 64, Tübingen 1970, S. 10 ff.

In welchem Ausmaß derartige Geschäfte auch mit entwickelten Volkswirtschaften die Staatskassen belasten, zeigt das Buttergeschäft im Frühjahr 1973 zwischen der EWG und der Sowjetunion. 200 000 t Butter wurden zu einem Preis verkauft, der weniger als einem Fünftel des Interventionspreises entsprach. Die Gesamtmenge, für die die Gemeinschaft mindestens 1,36 Mrd. DM aufgebracht hat, wurde für nur 249 Mill. DM hergegeben, s. Krause, K. P., "Billige Butter für die Russen", in: FAZ vom 30. 3. 73; das bedeutet, daß dieses Geschäft allein die deutschen Steuerzahler über 300 Mill. DM oder jede deutsche Familie mehr als 20 DM gekostet hat. S. FAZ vom 10. 8. 73. Dennoch wurde zur gleichen Zeit beraten, die Interventionspreise für Milch erneut zu erhöhen und damit die Butterherstellung weiter anzuregen.

- 2) S. hierzu Ortman, F. W., Die Errichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Köln u. a. 1966.

im achten und im neunten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Februar 1975 bzw. 1976) wird dieses Vorhaben noch erwähnt.¹⁾

Ohne hier bereits auf die Ausgabenseite näher einzugehen, soll festgestellt werden, daß der weit überwiegende Teil der Agrarausgaben auf die Abteilung "Garantie" entfällt. Zwar war vorgesehen, daß die Mittel zur Strukturverbesserung proportional zu denen der Garantieabteilung wachsen und jährlich etwa ein Drittel der genannten Ausgaben umfassen sollten, aber nach der 1967/68 vorgesehenen Plafondierung auf 285 Mill. RE bis zum Ende der Übergangszeit, ist nach den jüngsten Zahlen folgende Situation vorzufinden: Die Ausgaben der Abteilung "Ausrichtung" beliefen sich für das Jahr 1974 auf 235 Mill. RE, die der Abteilung "Garantie" dagegen auf 3 107 Mill. RE.²⁾

Neben dem Überschußproblem und der damit verbundenen Erhöhung der Subventionslasten fallen auch der Öffentlichkeit deutlich die Schwierigkeiten auf, die durch das Fehlen einer gemeinsamen Währung verursacht werden.

Die Preise für die Produkte der Agrarmarktordnung sind nicht in nationalen Währungen ausgedrückt. Da eine gemeinsame Währung fehlt, mußte als Behelfsmittel die sogenannte "Rechnungseinheit" geschaffen werden. Die durch sie ausgedrückten Preise müssen in die jeweilige Währung umgerechnet werden und zwar über den Wechselkurs, der gegenüber dem Dollar festgelegt ist.

1) Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1974, Brüssel, Luxemburg 1975, Neunter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1975, Brüssel, Luxemburg 1976.

2) S. ebenda, S. 186 ff.

Dieses System ist also nur bei relativ starren Wechselkursen voll funktionsfähig, Schwierigkeiten ergeben sich unmittelbar bei Wechselkursänderungen.

Nun hat die Praxis gezeigt, daß vom August 1969 an häufige Auf- und Abwertungen verschiedener Währungen der Gemeinschaft gegenüber dem Dollar vorgenommen wurden oder einzelne Länder den Wechselkurs freigaben. Im gleichen Maße hätten die in nationaler Währung ausgedrückten Interventionspreise geändert werden müssen, um ein einheitliches Agrarpreisniveau beizubehalten. Die bei einer Aufwertung um den Aufwertungssatz gesenkten Preise bedeuten für die Landwirte Erlöseinbußen und die bei einer Abwertung um den Abwertungssatz heraufgesetzten Preise für die Verbraucher Verteuerungen der Lebenshaltungskosten. Um dies zu vermeiden, griff man wieder auf das Instrument der Grenzausgleichsabgaben zurück. Durch diese Handelsschranke bleiben die inländischen Agrarpreise eines Aufwertungslandes unverändert, denn auf Einfuhren wird nach der Aufwertung ein zollähnlicher Zuschlag angewendet; bei Agrarausfuhren sorgt dagegen eine Exportsubvention für unveränderte Exportpreise in ausländischer Währung. Bei einer Abwertung wird umgekehrt verfahren.¹⁾

So wurde beispielsweise in Deutschland nach den Aufwertungen beim Import eine dem Aufwertungssatz entsprechende Abgabe erhoben, beim Export eine Erstattung gewährt. Das System des Grenzausgleichs findet seit Anfang 1972 in allen EG-Mitgliedsstaaten Anwendung, nachdem die Abwertung des US-Dollars zu einer generellen Änderung der faktischen Paritätsverhältnisse geführt hatte.²⁾ Damit wurden

1) S. Willgerodt, H., Der "gemeinsame Agrarmarkt der EWG". Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 49, Tübingen 1974, S. 31 f.

2) S. Agrarbericht 1973, Bundestagsdrucksache 7/146, S. 62.

aber nicht nur die bereits realisierten Handelserleichterungen erschwert, sondern auch das ehemals einheitliche Preisniveau wieder zerstört. So differierten sechs Jahre nach der Preisvereinheitlichung die Preise zwischen den Extremfällen Deutschland und Italien um über 30 %. Die Abweichungen waren wieder ebenso groß wie 1967, bei einzelnen Erzeugnissen hatten sie sich sogar vergrößert.¹⁾ Die landwirtschaftlichen Einkommen werden davon jedoch auch in Zukunft unberührt bleiben. Dafür sorgen vom Ministerrat vereinbarte Maßnahmen, die für einen in naher Zukunft kaum zu erwartenden stufenweisen Abbau des Grenzausgleichs jeweils mögliche Beeinträchtigungen verhindern sollen.

Zusammenfassend ist zu bemerken, daß sich die Gesamtkonzeption der europäischen Agrarpolitik, obwohl in ihrer Anlage von einigen Autoren als rational bezeichnet,²⁾ in der Praxis nicht bewährt hat.

Die Gründe dafür liegen auf der einen Seite im EG-Vertrag selbst, der neben den Zielkonflikten nationaler Agrarpolitik zwei gegensätzliche Leitbilder übernahm, statt sich eindeutig für nur eine Perspektive zu entscheiden. Darüberhinaus wird in ihm ein nur unzulänglich entwickeltes Instrumentarium angeboten.³⁾ Der vorgesehene Mitteleinsatz beschränkt sich im wesentlichen auf die beschriebene Organisation der Agrarmärkte. Lediglich durch Art. 41 werden flankierende Maßnahmen ermöglicht wie Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, Forschung und Verbreitung landwirtschaftlicher

1) S. "Die reformbedürftige Agrarpolitik der EWG", in: NZZ vom 7. 11. 73.

2) S. beispielsweise Schmidt-Volkmar, A., Die Rationalität der europäischen Agrarpolitik, Göttingen 1967, S. 92 ff.

3) S. auch Braun, G., a. a. O., S. 142 f.

Erkenntnisse sowie Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse. Eine gemeinsame Preispolitik ist ebenso wenig wie agrarsozial- und agrarstrukturpolitische Maßnahmen zwingend vorgeschrieben.

Auf der anderen Seite hängt die Verwirklichung des Gemeinsamen Agrarmarktes vorwiegend von politischen, außerökonomischen Gegebenheiten ab, und diese begründen sich wiederum auf Kompromissen, in denen sich die unterschiedlichsten Interessen und Belange durchsetzen können. Dies führt häufig dazu, daß Mißstände, die sich aufgrund früherer Maßnahmen ergeben, zunächst hingenommen werden, um erst im nicht mehr zu verantwortenden Fall mit ungeeigneten Mitteln einzugreifen.

Die Vermutung, daß Interventionen weitere Interventionen bedingen, bewahrheitet sich auch in der Zeit nach Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft in vollem Ausmaß. Auch heute treffen wir auf dieses Phänomen: Was ursprünglich Folge von Eingriffen in das Marktgeschehen war, wird nun zum Motiv für neue Maßnahmen. Aufgrund eines sachlogischen Zusammenhangs müssen bei einer derartigen Agrarpolitik, die keine Ursachenbekämpfung vorsieht, sondern sich im Grunde auf eine Symptomtherapie beschränkt, die Kosten laufend steigen. Auf dieses Problem soll im nächsten Kapitel eingegangen werden. Es bleibt festzuhalten, daß heute der Gemeinsame Agrarmarkt keineswegs als "vollendetes Modell eines abgeschlossenen Integrationsvertrages" erscheint, noch weniger gehorcht er reinen Gesetzen der Ökonomie.¹⁾ In den letzten Jahren häufen sich Stimmen, die sogar die Meinung vertreten, daß der Gemeinsame Agrarmarkt der EG nicht mehr besteht.²⁾ Diese Aussage wird mit dem

1) S. Zeller, W., a. a. O., S. 9

2) S. beispielsweise Willgerodt, H., a. a. O., S. 5, Krause, K. P., "Der Grüne Dollar ist jetzt mausestot - Der gemeinsame Agrarmarkt bleibt Fiktion" in: FAZ vom 15. 2. 73.

Anwachsen neuer Handelsschranken, besonders mit der Anwendung des Grenzausgleichs begründet. Willgerodt beweist darüber hinaus die These, daß das Grundprinzip der EG-Agrarmarktorganisation, nämlich das System der Mindestpreise, desintegrierend wirkt.¹⁾

Während der letzten Jahre entbrannten heftige Diskussionen nicht nur über die Ursachen, die zu der fatalen Entwicklung auf dem Agrarmarkt geführt haben, sondern auch über die Möglichkeiten, um aus dieser Situation herauszukommen. Bedeutung fanden vor allem die Pläne, die der Strukturpolitik einen höheren Stellenwert einräumen und eine Neuorientierung fordern. Hier muß besonders der Ende 1968 vorgelegte "Mansholt-Plan" als erster Versuch der Kommission, zu einer umfassenden Konzeption der Strukturpolitik zu gelangen, genannt werden. In ihm wurden verschiedene sozio-ökonomische Maßnahmen angeregt, die es ermöglichen sollten, den europäischen Agrarsektor bis 1980 mit Hilfe umfangreicher finanzieller Mittel zu reformieren.

Der Plan beinhaltete folgende Schwerpunkte: (1.) Produktionsstrukturveränderungen durch Verringerung der Zahl der Arbeitskräfte und Begünstigungen der Abwanderung in nichtlandwirtschaftliche Berufe mit Hilfe regionaler Förderungsprogramme; (2.) Produktivitätssteigerung neuer, leistungsfähiger Betriebe durch Verminderung der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche vor allem durch Aufforstung; (3.) Beeinflussung der Angebotsstruktur, um die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Nachfrage zu erleichtern. Nach langwierigen Verhandlungen wurde der anfangs aufsehenerregende Plan in stark abgeschwächter Form angenommen und 1972 als Richtlinie erlassen.

1) S. Willgerodt, H., a. a. O., S. 14 ff.

Allerdings zielt die endgültige Fassung nur noch auf eine Veränderung der Produktionsstruktur.¹⁾

Als eine weitere Reformmöglichkeit könnte ein von dem EG-Kommissar Lardinois erarbeitetes Memorandum an den Rat angesehen werden.²⁾ Dieses Programm wurde für den Zeitraum von 1973 bis 1978 konzipiert und soll durch eine Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik bestehende Marktungleichgewichte verringern, einige Mechanismen der Marktorganisation vereinfachen und die Ausgaben der Abteilung Garantie des "Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft" (EAGFL) reduzieren. Schwerpunkte der Reform sind die "teuren" Märkte für Getreide und Milch.

Vor allem die spektakuläre Senkung der Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik um fast dreißig Prozent hat für den "Lardinois-Plan" öffentliches Interesse geweckt. Die finanziellen Einsparungen hofft man dadurch zu ermöglichen, daß hauptsächlich durch ein Verschieben von Akzenten in der Markt- und Preispolitik die einzelnen Wirtschaftssubjekte zu einem marktkonformen Handeln veranlaßt werden.

Die Wirkung der einzelnen Maßnahmen soll somit in einer besseren Sicherstellung des Marktgleichgewichts bestehen, der Betrag also weder von den Konsumenten, noch von den Produzenten, sondern allein durch eine höhere Effizienz des Systems erwirtschaftet werden.

1) S. EWG-Agrarstrukturpolitik, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 39. Jg., Wochenbericht 26/72, S. 235 ff.

2) S. Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik - Memorandum der Kommission an den Rat, Mitteilungen zur gemeinsamen Agrarpolitik, Sondernummer, November 1973, im folgenden zitiert als: Anpassung.

Im Bereich der Preispolitik will die Kommission ihre Vorschläge mehr und mehr auf die "modernen" Betriebe ausrichten, also auf die Einkommensbedürfnisse der bei Gleichgewichtspreisen rentablen Landwirtschaftsunternehmen. Hierbei handelt es sich um die landwirtschaftlichen Betriebe, die bereits das - in einer 1972 erlassenen Richtlinie genannte - vergleichbare Arbeitseinkommen erzielen. Diesen Betrieben muß somit die allgemeine Agrarpreispolitik ein Arbeitseinkommen zu sichern suchen, das sich mit dem Einkommen aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit vergleichen läßt. Dabei ist sowohl eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals als auch die Entwicklung der Preise für Produktionsmittel und der Produktivität zu berücksichtigen.¹⁾ Den Betrieben, die das vergleichbare Arbeitseinkommen nicht erlangen, muß mit Hilfe der Strukturpolitik geholfen werden, d. h. mit Maßnahmen, die im wesentlichen auf die wichtigsten Grundgedanken des Mansholt-Plans zurückgehen. Allerdings müßten noch dynamische Ergänzungen und Vervollständigungen im Rahmen anderer Politiken der Gemeinschaft hinzutreten, beispielsweise im Regional-, Sozial- und Steuerbereich.

Diese kurze Skizzierung des "Lardinois-Plans" zeigt bereits, daß die angestrebten Reformen an den Grundfesten der Preis- und Marktpolitik, wie sie bisher verfolgt wurde, nicht rütteln. Das Memorandum gesteht allerdings selbst ein, die Preispolitik habe nicht alle Erwartungen erfüllt und präzisiert, daß sie "zwar zur allgemeinen Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen kann, jedoch nicht alle Schwierigkeiten aufgrund der unterschiedlichen

1) S. ebenda, S. 11.

Ausgangspositionen innerhalb des Agrarsektors selbst zu meistern vermag."¹⁾ Weiter wird darauf hingewiesen, daß die einheitliche Auswirkung der Preispolitik auf Betriebsgruppen mit stark unterschiedlichen Strukturen die Einkommensdisparitäten zwischen den Betriebskategorien und Regionen in der Gemeinschaft noch vergrößert und es schließlich in einigen von der Natur benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft für die Betriebe unmöglich ist, einen echten Gewinn aus der Preispolitik zu ziehen.²⁾ Wenn die Kommission dennoch die Auffassung vertritt, die Preis- und Marktpolitik müßte das Hauptinstrument der Einkommenspolitik in der Landwirtschaft bleiben, so vermutlich nur aus dem Grund, weil dieses Mittel das "älteste und ausgereifteste" ist; mit ihm wurde seit Gründung der Gemeinschaft gearbeitet. Man glaubt, mit verschiedenen Anpassungen und Verbesserungen an die neuere Entwicklung auszukommen, hofft also, lediglich durch Modifizierung des bestehenden Instrumentariums die schon charakteristischen Fehlentwicklungen zu beseitigen. Aber die Erfahrungen, die man mit relativ geringfügigen Änderungen des Protektionssystems bisher gesammelt hat, erlauben nicht diese Zuversicht. Es erscheint unwahrscheinlich, daß die systemkonformen Vorschläge die einschneidende Wirkung erzielen, die Handlungsweise der im Agrarsektor wirtschaftenden Menschen tatsächlich an die Gegebenheiten des Marktes anzupassen. Der Ruf nach tiefgreifenderen Reformen fand bei der überwiegenden Zahl der Kommissionsmitglieder kein Gehör, auf grundsätzliche Neuerungen verzichtet dieser Entwurf prinzipiell.

1) S. ebenda, S. 1.

2) S. ebenda, S. 28 f.

B. Die Kosten der Agrarpolitik

I. Begriffserläuterungen und methodische Bemerkungen

Die im ersten Abschnitt betrachtete Entwicklung der Agrarmarktregulierungen ist mit ständig steigenden finanziellen Lasten verbunden. Im Reichshaushalt findet man zum ersten Mal im Jahre 1901 einen Betrag von 50 000 Mark zur Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und Unterstützung wissenschaftlicher, technischer und ähnlicher Bestrebungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft.¹⁾ 1929 beläuft sich dieser Betrag bereits auf 3 Mill. Reichsmark und zur Zeit der Gründung der EG ist er auf über 5 Mrd. DM angewachsen. Über das heutige Ausmaß der gesamten Agrarlasten gibt es verschiedene Schätzungen. Die jüngste und umfassendste gibt für das Rechnungsjahr 1970/71 für die Bundesrepublik Deutschland eine Größenordnung von ca. 16 - 20,4 Mrd. DM an.²⁾

In der Entwicklung dieser Zahlen kommen nicht nur die steigenden Mittel zur Finanzierung der vermehrten Interventionen oder allgemein die wachsende staatliche Aktivität im landwirtschaftlichen Bereich zum Ausdruck, sondern der beschriebene Wandel des agrarpolitischen Instrumentariums: Während im 19. Jahrhundert die Agrarpolitik vor allem durch direkte staatliche Eingriffe oder mit Hilfe der Geld- und Kreditpolitik betrieben wurde, vermehrte sich in der folgenden Zeit der Einsatz finanzpolitischer Mittel.³⁾

1) S. Hänlein, A., Die landwirtschaftlichen Subventionen, in: Deutsche Agrarpolitik Teil II, Veröffentlichungen der Friedrich-List-Gesellschaft Bd. 6, Berlin 1932, S. 173.

2) S. S. 32 ff.

3) S. Hansmeyer, K. H., Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963, S. 7 ff.

Es sollen nun, ohne die Frage der Berechtigung sektoraler Finanzhilfen im Agrarbereich zu behandeln, auf die neueren Schätzungen der Höhe der Kosten des Systems eingegangen werden.

Gleich zu Anfang ist darauf hinzuweisen, daß die Situation zur Bestimmung und Quantifizierung des Agrarprotektionismus nur unter Vorbehalt nebeneinander gestellt werden können. Die Experten berücksichtigen die für eine entsprechende Untersuchung relevanten Größen in unterschiedlicher Weise. Zu den zahlreich vorhandenen Gliederungskriterien dieser Größen soll hier kein neues hinzugefügt werden. Es wird aber geprüft, ob und inwieweit bei den verschiedenen Arbeiten die gesamten Kosten in finanzpolitische und preispolitische Lasten abgegrenzt und diese Positionen in die Berechnungen aufgenommen werden.

In die erste Gruppe gehören die Belastungen der öffentlichen Haushalte, und zwar generell Transferzahlungen (Subventionen und Zweckzuwendungen), die dem Agrarsektor als Staatsleistung zuzurechnen sind, weiterhin Aufwendungen für die Durchführung der Marktordnungen mit ihren zwangsläufigen Konsequenzen und schließlich der Steuerverzicht der öffentlichen Hand zugunsten der Landwirtschaft, der zwar rein formal keine "Belastung" darstellt, aber zu den Kosten der Agrarpolitik zu zählen ist.

Zu den preispolitischen Agrarlasten gehören die Lasten der Verbraucher durch "administrierte" Preise. Hier handelt es sich also um den Betrag, den die Konsumenten oder andere Marktbeteiligte durch überhöhte Nahrungsmittelpreise entrichten. Die Veranschlagung dieser Größe ist besonders problematisch, vermutlich aus diesem Grund wird sie von einigen Autoren nicht in ihre Berechnung einbezogen.

Bei allen Untersuchungen bleiben volkswirtschaftliche Kosten der Agrarpolitik unberücksichtigt.¹⁾ Dabei handelt es sich um die Differenz zwischen dem gegenwärtigen Volkseinkommen und dem Volkseinkommen, das zu erzielen wäre, wenn eine andere Agrarpolitik betrieben würde. Falls eine derartige komparativ-statische Kostenberechnung möglich wäre, könnte sie allerdings als wirtschaftspolitische Entscheidungshilfe nicht viel aussagen.²⁾ Bei einem Vergleich der einzelnen Schätzungen ergeben sich jedoch nicht nur Schwierigkeiten durch Unterschiede im methodischen Vorgehen, sondern auch durch die den Berechnungen zugrundeliegenden divergierenden Bezugsjahre.

Wenn trotz dieser Einschränkungen die Schätzungen chronologisch zusammengestellt werden, dann aufgrund der Tatsache, daß sich die Untersuchungen im Ergebnis nicht widersprechen, vielmehr durch erstaunliche Übereinstimmung auszeichnen. Die Autoren weisen selbst darauf hin, daß ihre Angaben "weniger absolute Genauigkeit beanspruchen als vielmehr die Größenordnung sichtbar machen wollen."³⁾

1) Diesen Tatbestand werfen beispielsweise Koester/Tangermann der im folgenden zitierten Arbeit von Wegge/Schaub vor. Ausgehend von ihrem Kostenbegriff kommen sie zu wesentlich niedrigeren Belastungen, etwa in einer Größenordnung von 6,8 bis 10,9 Mrd. DM. S. Koester, U., Tangermann, S., Was die Agrarpolitik kostet III, in: Wirtschaftswoche Nr. 41, vom 13. 10. 1972, S. 36 ff.

2) S. Wegge, G., Schaub, A., Die grüne Hypothek, in: Wirtschaftswoche Nr. 47, vom 24. 11. 1972, S. 32.

3) Zurek, E., a. a. O., S. 43.

II. Überblick über einzelne Untersuchungen zur Kostenhöhe des Agrarsystems¹⁾

Eine gründliche Schätzung der Kostenhöhe wurde von Strecker 1968 veröffentlicht.²⁾ Die Angaben beziehen sich auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland. Da es ihm vornehmlich darauf ankommt, den stark anwachsenden Beitrag der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zu dem abnehmenden unmittelbaren Beitrag der Marktbeteiligten zur Landwirtschaftsförderung darzulegen, wählt er das oben angeführte Abgrenzungsmerkmal, teilt also in preis- und finanzpolitische Maßnahmen ein. Dabei ordnet er das Instrumentarium nach den Einsatzstellen, also von der Verwendungsseite her.³⁾

Bei der Quantifizierung der preispolitischen Förderungsmaßnahmen baut Strecker auf verschiedene ältere Arbeiten auf (Herlemann, Stamer, Schlotter und vor allem Neidlinger). Die Messung erfolgt jeweils nach Ausgestaltung des Außenhandelsschutzes entweder auf direktem Weg durch die Ermittlung der Höhe der Einfuhrbelastungen, oder bei Anwendung von Einfuhrkontingentierungen in indirekter Weise durch Preisvergleich zwischen Weltmarkt- und Binnenmarktpreisen. Preispolitische Belastungen über Netto-Einfuhren (= Differenz zwischen Inlandsverbrauch und Inlandsproduktion), also Verbraucherbelastungen durch Einfuhren, die über den Selbstversorgungsgrad hinausgehen, werden nicht berücksichtigt.

-
- 1) Wegge/Schaub haben ihrer eigenen Berechnung einen ähnlichen Überblick vorangestellt, der hier als Ausgangspunkt gewählt wird.
 - 2) S. Strecker, O., Preis- und finanzpolitische Instrumente in der EWG-Agrarpolitik, in: Agrarpolitik in der EWG, Heinrich Niehaus zum 70. Geburtstag, München u. a. 1968.
 - 3) Wegge/Schaub weisen darauf hin, daß die Gleichsetzung des Begriffs "Förderung" mit "Belastung" nicht ganz unbedenklich, aber dennoch zulässig sei, da die Rechnungsgrößen im wesentlichen identisch sind. S. Wegge, G., Schaub, A., Zur Frage der "Kosten der Agrarpolitik", Sonderbeilage 1, Agrar-Europa 36/72, vom 5. 9. 72, hier Sonderbeilage 3, im folgenden zitiert als: Frage.

Die finanzpolitischen Belastungen ermittelt Strecker aufgrund der Auswertung des Einzelplans 10 des Bundeshaushaltsplans. Sie umfassen insgesamt die Summe der öffentlichen Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft einschließlich der Steuervergünstigungen für diesen Sektor sowie den Netto-Zuschuß zum EAGFL. Die Aufwendungen der Bundesländer werden nicht in die Berechnung mit einbezogen.

Die Kosten der agrarpolitischen Förderungsmaßnahmen in der Bundesrepublik berechnet Strecker für die Zeit von 1956/57 bis 1965/66. In diesem letzten Wirtschaftsjahr betragen die preispolitischen Belastungen 7,5 Mrd. DM, die finanzpolitischen sind mit 5,3 Mrd. DM angegeben. Das Gesamtvolumen beläuft sich also auf 12,8 Mrd. DM. Die Projektion für 1970/71 ist bei den preispolitischen Belastungen mit 8,5 Mrd. DM, bei den finanzpolitischen mit 7,7 Mrd. DM beziffert. Insgesamt ergibt sich also eine Kostenhöhe von 16,2 Mrd. DM.¹⁾

Etwa 1968/69 gab die Europäische Kommission ein Gutachten in Auftrag, das von einer wirtschaftswissenschaftlichen Expertengruppe beim Atlantischen Institut in Paris unter der Leitung von Pierre Uri durchgeführt wurde.²⁾ Um eine Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik vorschlagen zu können, mußte zunächst die bestehende Situation analysiert werden. Dabei beziehen sich die Angaben im Text der Veröffentlichung hauptsächlich auf die EG. Die Größenordnung der Kostenhöhe für die Bundesrepublik Deutschland läßt sich an Hand des Zahlenmaterials schätzen.³⁾ Auch in dieser Studie werden sowohl die preispolitischen, als auch die finanzpolitischen Belastungen berücksichtigt.

1) S. Strecker, O., a. a. O., Tabelle 2, S. 286 ff.

2) S. Die Zukunft der europäischen Landwirtschaft - Ein Vorschlag zur Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik, Bericht einer Expertengruppe, Atlantisches Institut, Paris 1971, im folgenden zitiert als: Expertenbericht.

3) Einwände hierzu s. B. 40

Zur Ermittlung preispolitischer Belastungen wird zunächst der ungefähre Wert der EG-Agrarproduktion zu internen Erzeugerpreisen berechnet (25 Mrd. Dollar), dann wird diese Größe mit dem Wert verglichen, den man bei Verwendung britischer Erzeugerpreise erhalten würde (19 Mrd. Dollar) sowie bei zugrundegelegten Weltmarktpreisen, hauptsächlich amerikanische Export- und britische Importnotierungen (17 Mrd. Dollar). Die Differenz zwischen beiden Bewertungen ergibt die Belastung.

Die finanzpolitischen Belastungen umfassen die Summe öffentlicher Ausgaben für die Landwirtschaft einschließlich parafiskalischer Steuern und Transfers, - also vor allem die Mittel für Marktstützung, Struktur- und Sozialmaßnahmen. Die Budgets der BRD-Bundesländer sind enthalten, nicht berücksichtigt werden dagegen die Steuervergünstigungen. Die Expertengruppe beziffert zunächst die Kosten aufgrund überhöhter Preise für die EG in einer Größenordnung von 6 bis 8 Mrd. Dollar (etwa 24 - 32 Mrd. DM).¹⁾ Zur Vermeidung von Doppelrechnungen sind aber davon Abschöpfungen in Höhe von 2 Mrd. Dollar abziehen, durch die die Importpreise auf EG-Niveau gebracht werden und zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben beitragen. Die finanziellen Aufwendungen der Sechsergemeinschaft für ihre Landwirtschaft wird im Jahre 1969 mit 6,25 Mrd. Dollar (25 Mrd. DM) berechnet. So gelangt die Gruppe zusammengefaßt zu einer Nettogesamtbelastung von etwa 10,25 bis 12,25 Mrd. Dollar, also zu einer Kostenhöhe von 41 bis 49 Mrd. DM.

Für die Bundesrepublik sind in dem zugrundeliegenden Zahlenmaterial die öffentlichen Ausgaben im Jahre 1969 mit 7 Mrd. DM angegeben. Wegge/Schaub schätzen nach den gleichen Quellen die preispolitischen Belastungen auf 7,2 Mrd. DM. Insgesamt ergibt sich also eine Kostenhöhe von etwas mehr als 14 Mrd. DM.

1) Umrechnung 1\$ = 4 DM.

Der sogenannte "Uri-Bericht"¹⁾ an die Europäische Kommission baut auf der Untersuchung des Atlantischen Instituts auf. In dem Kapitel über Landwirtschaft wird auf die Belastungen sowohl aus öffentlichen Ausgaben für den gemeinsamen Agrarmarkt, als auch aus überhöhten Preisen Bezug genommen. Sie werden zusammen auf 14,5 Mrd. Dollar geschätzt, von denen wiederum die Einfuhrabschöpfungen auszuklammern sind, die entweder als Abgabe oder als Belastung für den Verbraucher anzusehen sind und nicht doppelt gezählt werden dürfen. Die Nettogesamtbelastung wird demnach mit 12 Mrd. Dollar (48 Mrd. DM) veranschlagt. Angaben für eine Schätzung zur Kostenhöhe der Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland stehen in dieser Studie nicht zur Verfügung.

1971 wurde von dem Bonner Agrarwissenschaftler Zurek eine Arbeit veröffentlicht, die sich ebenfalls mit den Kosten der Agrarpolitik befaßt.²⁾ Die Angaben werden einmal für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, zum anderen für die Bundesrepublik aufgeführt. Dabei betrachtet der Autor lediglich die finanziellen Lasten; Kosten sind hier definiert als Aufwendungen der öffentlichen Hand zugunsten des Agrarsektors. Preispolitische Belastungen werden in dieser Studie also nicht berücksichtigt. Die finanzpolitischen Lasten umfassen bei Zurek zunächst die Summe der öffentlichen Ausgaben. Bei Schätzung für die Bundesrepublik wird dieser Betrag in Kosten der Systemerhaltung (Exporterstattungen und Interventionen auf dem Binnenmarkt) und in Kosten der Landwirtschaftsförderung im engeren Sinne (Struktur- und Sozialpolitik sowie

1) S. Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft, Vorsitzender und Berichterstatter: Pierre Uri, Brüssel 1971.

2) S. Zurek, E., a. a. O.

sonstige Kosten) getrennt, um eine detaillierte Aussage zur Effizienz der bestehenden Agrarförderung zu ermöglichen. Die Haushalte der Bundesländer sind in dieser Größe ebenso enthalten wie der Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand. Es fehlen die Beiträge zu den Sonderfonds des EAGFL.

Zurek schätzt die Zahlungen der EWG zugunsten des Agrarsektors im Jahre 1968 auf etwa 22,8 Mrd. DM. Dazu muß der Steuerverzicht der öffentlichen Hand addiert werden, für den aber nur für die Bundesrepublik Schätzungen in einer ungefähren Höhe von 1,0 Mrd. DM vorliegen. Von der Annahme ausgehend, daß der Steuerverzicht für die Landwirtschaft in den beiden anderen großen EG-Ländern Frankreich und Italien zumindest nicht geringer ist als in der Bundesrepublik, kommt der Autor für die EG insgesamt zu einem jährlichen Aufwand in einer Größenordnung von ca. 25 Mrd. DM.

Der auf die Bundesrepublik entfallende Anteil wird anhand sehr heterogener Informationen geschätzt und vermutlich aus diesem Grund für das Jahr 1968 einmal mit 7,8 Mrd. DM angegeben (6,8 Mrd. DM Zahlungen der öffentlichen Hand und 1,0 Mrd. DM Steuerverzicht), in einem detaillierteren Überblick dagegen mit 8,2 Mrd. DM. Zurek weist selbst darauf hin, "daß Schätzfehler bis zu einer Milliarde DM den Aussagewert der Ergebnisse kaum beeinträchtigen."¹⁾

Überlegungen, die auf der Studie von Zurek basieren,²⁾ beschränken sich zwar auf die Situation der deutschen Landwirtschaft, weiten aber den Kostenbegriff in der Weise aus, daß neben finanzpolitischen auch die preispolitischen Lasten mit einbezogen werden. Zu den Ausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von 7,2 Mrd. DM

1) S. ebenda, S. 41.

2) S. Heck, H., "Die Landwirtschaft ist uns teuer", in: FAZ vom 10. 2. 72.

werden Steuermindereinnahmen von rund 1,1 Mrd. DM hinzugezählt. Zur Quantifizierung der preispolitischen Belastungen wird ein um rund ein Viertel überhöhtes Preisniveau unterstellt, was bei einem Umsatz der deutschen Landwirtschaft im Jahre 1969 von rund 30 Mrd. DM einen Betrag von rund 7 Mrd. DM ausmacht. Somit ergeben sich hier insgesamt Kosten für das agrarpolitische System in einem Volumen von mehr als 15 Mrd. DM.

Bei der neuesten Schätzung der Agrarlasten handelt es sich um die 1972 veröffentlichte, bereits erwähnte Studie von Wegge und Schaub aus dem Referat

"Agrar- und Ernährungspolitik" des Bundeswirtschafts- und Finanzministeriums.¹⁾ Im Vergleich zu den vorhergehenden Berechnungen wird hier ein noch höherer Grad an Vollständigkeit angestrebt. Für das Wirtschaftsjahr 1970/71 werden die preis- und finanzpolitischen Belastungen betrachtet, und zwar beschränkt sich die Untersuchung bewußt auf die Situation der Bundesrepublik, da nach Meinung der Autoren nur hierfür präzise Unterlagen zur Verfügung stehen.

Für die Berechnung der preispolitischen Auswirkungen der EG-Agrarpolitik zu Lasten der Verbraucher werden wie im "Uri-Bericht" die zu Inlandspreisen bewerteten Verkaufserlöse in der Bundesrepublik (31,7 Mrd. DM) einmal mit dem Weltmarkt-Preisniveau verglichen, zum anderen mit dem Preisniveau in Großbritannien. Verbraucherbelastungen über die geschätzten Netto-Einfuhren werden in beiden Fällen berücksichtigt. Zu den finanzpolitischen Lasten zählen Wegge/Schaub zunächst alle einkommenswirksamen Hilfen aus öffentlichen Haushalten, also Finanzhilfen nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder sowie deren Steuervergünstigungen und die Zuwendungen aus dem EAGFL. Hinzu kommen die Folgekosten der Preisstützung bei der Inlandsproduktion und die deutschen Ausfuhrererstattungen im Rahmen

1) S. Wegge, G., Schaub, A., Frage, a. a. O.

der EG-Marktordnungen, außerdem der Nettozuschuß an den EG-Haushalt zur Finanzierung der übrigen europäischen Landwirtschaften. Von dieser Summe werden die Abschöpfungseinnahmen der Bundesrepublik abgezogen. Die Kosten durch administrierte Preise beziffern die Autoren in dem Vergleich mit Weltmarktpreisen auf 10,9 Mrd. DM. Die Nettobelastung öffentlicher Haushalte wird für den gleichen Untersuchungszeitraum auf 9,5 Mrd. DM geschätzt.

In dieser Studie ergibt sich also für die Bundesrepublik eine Summe der Haushalts- und Verbraucherbelastungen zugunsten der Landwirtschaft für die erste Alternative - also im Vergleich mit dem Preisniveau von Großbritannien - von 16,3 Mrd. DM. Die Kostenhöhe in der zweiten Alternative - im Vergleich mit dem Weltmarktpreisniveau - beträgt 20,4 Mrd. DM.

In diesem Überblick wurde versucht, die methodischen Unterschiede der einzelnen Untersuchungen zu beleuchten. Obwohl sie teilweise von erheblichem Ausmaß sind, sollten die Ergebnisse der verschiedenen Schätzungen tabellarisch zusammengestellt werden.¹⁾

1) S. auch ebenda, Übersicht 1, Sonderbeilage 3.

Schätzungen der Kosten der Agrarpolitik in Mrd. DM
für das angegebene Rechnungsjahr

Ver- fasser und Rech- nungsjahr	B e l a s t u n g e n					
	BRD			EWG		
	ins- ges.	davon		ins- ges.	davon	
		fin.	preisl.		fin.	preisl.
Zurek 1968		7,8 - 8,2	-		25,0	-
Heck 1968 /69	15,3	8,3	7,0	-	-	-
Atlanti- sches ca. Institut 1969	ca. 14,2	7,0	7,2 gesch.	41,0 - 49,0	25,0	16,0 - 24,0
Pierre ca. Uri 1969	-	-	-	48		
Proj. Strecker 1970 /71	16,2	7,7	8,5	-	-	-
Wegge/ 1970 Schaub /71						
Alternative I (GB)	16,3	9,5	6,8	-	-	-
Alternative II(Weltmarkt)	20,4	9,5	10,9	-	-	-

Beim Betrachten dieser Übersicht fällt unmittelbar die große Übereinstimmung der einzelnen Resultate auf. Wieder muß darauf hingewiesen werden, daß es sich bei allen Angaben um mehr oder weniger gesicherte Schätzungen handelt, exakte Berechnungen authentischer Zahlen sind bei derartigen Untersuchungen nicht durchzuführen. Da notwendige Unterlagen zum großen Teil unzugänglich sind, können die Ergebnisse nicht nachgeprüft werden. Dennoch darf keiner Untersuchung vorgeworfen werden, sie begäbe sich auf das Gebiet "akademischer Sandkastenspiele".¹⁾ Vielmehr muß nochmals die Tatsache als beachtenswert herausgestellt werden, daß trotz einiger Bedenken hinsichtlich des methodischen Vorgehens²⁾ und mancher Unsicherheiten bei der Bewertung und Prognose die Größenordnung verdeutlicht wird, innerhalb der sich die Kosten für unser heutiges agrarpolitisches System bewegen. Die Autoren konnten darlegen, in welchem ungeheuren Ausmaß die finanziellen Belastungen angewachsen sind.

Auf die Hauptgründe für diese Entwicklung - wachsende staatliche Aktivität innerhalb der Landwirtschaft und den Wandel des agrarpolitischen Instrumentariums zu finanzpolitischen Maßnahmen hin - wurde bereits eingegangen. Daneben könnte aber auch das Fehlen parlamentarischer Kontrollen bei der Mittelverwendung angeführt werden. Die Finanzbürokratie in Brüssel arbeitet zumindest bis zum Inkrafttreten der neuen EG-Finanzverfassung ohne parlamentarische Kontrolle, außerdem fehlt ein unabhängiger, in eigener Zuständigkeit prüfender Rechnungshof. Vielleicht lassen

1) S. Bürger, H., Akademische Sandkastenspiele, in: Wirtschaftswoche Nr. 45, vom 10. 11. 72, S. 40 ff.

2) Abgesehen von den unterschiedlichen Bezugsjahren basieren die preis- und finanzpolitischen Belastungen auf den divergierenden Grundlagen, die jeweils zu Beginn der einzelnen Untersuchungen herausgearbeitet wurden.

sich auch von dieser Seite her die Auswüchse der Agrarpolitik, die zu dem eklatanten Mißbrauch von Steuergeldern führten, zumindest teilweise erklären.

Trotz der immensen Beträge, die für diesen Bereich ausgegeben werden, wird von seiten der Landwirtschaft noch immer über ein zu niedriges Einkommensniveau geklagt. Wie die Experten des Atlantischen Instituts beweisen, ist dies hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß das Schwergewicht der agrarpolitischen Maßnahmen auf einigen wenigen Produkten liegt, die entweder gelagert oder verlustreich exportiert werden müssen. Ein immer höherer Anteil der Gesamtkosten dient also lediglich dazu, das Agrarpreisniveau trotz permanenter Überproduktion zu halten. Damit nehmen aber aufgrund der steigenden öffentlichen Aufwendungen für die Durchführung der Preispolitik die Möglichkeiten für andere finanzpolitische Maßnahmen - besonders für die Strukturpolitik - ständig ab. Oder, wie Zurek es ausdrückt, engen die steigenden Fixkosten der Marktordnungspolitik bei gegebenem Finanzvolumen den Liquiditätsspielraum für eine flexible Einkommenspolitik immer weiter ein.¹⁾

C. Die Einkommenslage der in der Landwirtschaft Beschäftigten

An dieser Stelle soll auf die in der Landwirtschaft erzielten Einkommen eingegangen werden. Der zunächst überzeugend erscheinende Weg, die Aufwendungen zugunsten des Agrarsektors den erwirtschafteten Agrareinkommen gegenüberzustellen, um dann die Frage aufwerfen zu können, inwieweit sich die steigenden Kosten auf die Einkommen der Landwirte ausgewirkt haben,

1) S. Zurek, E., a. a. O., S. 49.

wird hier aus verschiedenen Gründen nicht eingeschlagen. Durch ein derartiges Vorgehen soll in der Regel geprüft werden, "ob die staatlichen Mittel überwiegend die strukturellen Voraussetzungen für einen optimal orientierten Faktoreinsatz gefördert oder überwiegend konservierend gewirkt haben."¹⁾

Einmal wäre aber diese Gegenüberstellung im längeren Zeitablauf aufgrund erheblicher statistischer und methodischer Probleme, besonders wegen des zeitweise völligen Fehlens ausreichender und vergleichbarer empirischer Daten, nicht zufriedenstellend durchzuführen,²⁾ vor allem scheint es aber selbst im Rahmen eines globalen Vergleichs nicht sinnvoll, die landwirtschaftlichen Einkommen mit den Gesamtkosten zu vergleichen, da die durch sie finanzierten Maßnahmen in ihrer Wirkung nicht exakt feststellbar sind. Sie können sich in völlig unterschiedlicher Weise auf die Einkommen niederschlagen. Jedoch nicht nur in mehr oder weniger meßbarem Ausmaß erlössteigernd oder kostensenkend, oft sind sie insgesamt hinsichtlich ihres Nutzens für den einzelnen

1) Wegge, G., Schaub, A., Frage, a. a. O., Sonderbeilage 2, - dort wird in dieser Weise vorgegangen.

2) Zurek betrachtet die bei gesamtwirtschaftlichem Wachstum auftretenden Veränderungen der ökonomischen Situation der Landwirtschaft und stellt dabei bereits für die Zeit ab 1810 bzw. 1871 mit Hilfe von Schätzungen auch die landwirtschaftlichen Einkommen je Flächeneinheit und je Erwerbsperson zusammen. Eine Verlängerung der Zeitreihen über 1934 hinaus hält er aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht für ratsam. S. Zurek, E., Zur Lage der Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung, Diss., Bonn 1962, im folgenden zitiert als: Lage. Mit welcher großen Unsicherheit die Ermittlung repräsentativer, vergleichbarer Einkommenswerte behaftet ist, wird deutlich, wenn man die Einkommensentwicklung lediglich für die letzten Jahre an Hand der Angaben der Grünen Berichte (seit 1971 Agrarberichte) feststellen will. Trotz Änderungen der Berechnungs- bzw. Auswahlmethode deutet vieles darauf hin, daß die landwirtschaftlichen Realeinkommen auch heute noch nicht voll erfaßt sind, - Angaben früherer Zeiten müssen daher mit noch größerem Vorbehalt betrachtet werden.

Landwirt äußerst zweifelhaft einzuschätzen. Hinzu kommt, daß mit der Agrarpolitik nicht unmittelbar zusammenhängende Faktoren, wie etwa eine veränderte konjunkturelle Situation und eine spürbare Einkommenserhöhung bzw. -senkung anderer Bevölkerungsgruppen, den Absatz für landwirtschaftliche Erzeugnisse - innerhalb eines allerdings begrenzten Spielraumes - beeinflussen können und sich damit positiv oder negativ auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirken.¹⁾

Aus diesem Grund soll hier nur geprüft werden, inwieweit heute die Klagen der Landwirte über ein zu niedriges Einkommensniveau berechtigt sind, und wie es zur Zeit um den allgemeinen "naturbedingten" Einkommensrückstand zu anderen Wirtschafts- und Berufsgruppen steht. Auf ihn weisen die Bauernverbände seit Beginn der staatlichen Einflußnahme innerhalb des Agrarsektors hin, um die wirtschaftspolitische Sonderstellung mit Schutz und Hilfe für diesen Bereich zu rechtfertigen.

Im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in der Landwirtschaft die langfristige Produktivitätssteigerung seit dem 19. Jahrhundert bis heute verstärkt fortgesetzt. Trendmäßig stiegen innerhalb des wirtschaftlichen Aufschwungs auch die Agrareinkommen. Zurek versucht dabei aufzuzeigen, daß die landwirtschaftlichen Einkommen im 19. und in dem ersten Drittel des 20. Jahrhunderts langsamer wuchsen als die Verdienste vergleichbarer Gruppen in anderen Sektoren und schließt daraus, daß diese Disparität "nicht als ein aus der besonderen wirtschaftlichen Konstellation des letzten Jahrhunderts erwachsenes Problem" anzusehen sei, sondern "als eine dem gesamt-

1) S. hierzu Wichelmann, G., Agrarpolitik und Globalsubventionen, Göttingen 1966, S. 37 ff.

wirtschaftlichen Wachstums eigentümliche Erscheinung."¹⁾ Jüngere Veröffentlichungen vertreten dagegen die Meinung, daß insgesamt gesehen die Modernisierung innerhalb der Landwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten zu einer wesentlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität und damit der Einkommen führte, - der Agrarsektor also am Wirtschaftswachstum voll teilgenommen hat, und "daß ein grundsätzlicher allgemeiner Einkommensrückstand der Landwirtschaft nicht besteht" -²⁾ oder zumindest nicht in dem Maße, wie allgemein angenommen wurde. Zu dieser Erkenntnis konnte man gelangen, indem die bisher verwendeten globalen Durchschnittswerte für die gesamte Landwirtschaft durch differenzierte Angaben ergänzt wurden, die den heterogenen Betriebsformen besser entsprechen.

So ist im Agrarbericht 1974 als wichtigste Neuerung eine Änderung des für die Hochrechnung der Einkommensergebnisse zugrundeliegenden Gewichtungsschemas vorgenommen worden,³⁾ Seit langem vermutete man, daß das alte Schema die kleinen Betriebe zu stark berücksichtigte und dadurch das errechnete landwirtschaftliche Durchschnittseinkommen künstlich nach unten gedrückt wurde. Eben diesen Durchschnitt stellte man aber den Einkommen vergleichbarer Berufsgruppen gegenüber und konnte damit den Nachweis erbringen, die landwirtschaftlichen Einkommen lägen weit unter dem gewerblichen Vergleichslohn. Mit dem neuen, realistischen Schema, in dem die Veredlungsbetriebe entsprechend ihrer zunehmenden Bedeutung in den letzten Jahren mit einem stärkeren Gewicht in die Hochrechnung eingehen, kann aber diese schon immer fragwürdige Behauptung nicht aufrecht erhalten werden.

1) Zurek, E., Lage, a. a. O., S. 70.

2) Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 80.

3) S. Agrarbericht 1974, Bundestagsdrucksache 7/1650, S. 24 ff.

Zusätzlich führt noch die exaktere Abgrenzung zwischen land- und forstwirtschaftlichem Betrieb und Unternehmen dazu, daß die rechnerischen Betriebsergebnisse auf einem höheren Niveau ausgewiesen werden.

So hat zunächst das Betriebseinkommen¹⁾ je Arbeitskraft im Wirtschaftsjahr 1972/73 durchschnittlich um 18,9 % zugenommen. Es stieg von 17 239 DM (1971/72) auf 20 504 DM. Diese Steigerungsrate übertrifft die Einkommenssteigerung in der übrigen Wirtschaft im vergleichbaren Zeitraum und liegt über dem langjährigen durchschnittlichen Zuwachs in der Landwirtschaft.²⁾

Das Reineinkommen (Gewinn), also jener Teil des gesamten Haushaltseinkommens, der nach Abzug der Löhne und Soziallasten und unter Hinzurechnung der Kapitaleinkünfte dem Haushalt aus dem landwirtschaftlichen Unternehmen zufließt, ist ebenfalls in diesem Wirtschaftsjahr erheblich gestiegen. Insgesamt wurde je Familienarbeitskraft 20 031 DM erzielt. Das sind 3 313 DM oder 19,8 % mehr als im Vorjahr. Dieses Ergebnis liegt über dem langfristigen Trend.³⁾

Damit befindet sich aber das durchschnittliche Reineinkommen je Familienarbeitskraft in der Landwirtschaft bis auf das Wirtschaftsjahr 1970/71 seit Jahren nicht unter, sondern über dem gewerblichen Vergleichslohn. Nicht nur absolut, auch relativ haben die deutschen Landwirte mehr verdient als die vergleichbaren Gruppen. Von 1969/70 an, - also einschließlich des nicht so erfolgreichen Jahres 1970/71 - ist ihr Reineinkommen um zusammen 65 % gestiegen,

1) Zur Definition und Ableitung der Einkommensanalysen im einzelnen s. ebenda, S. 27 und Materialband 1974, Bundestagsdrucksache 7/1651, S. 34 ff.

2) S. Agrarbericht 1974, Bundestagsdrucksache 7/1650, S. 28 ff.

3) S. ebenda, S. 35 f.

während der Vergleichslohn nur um 47 % wuchs.¹⁾ Dabei kann davon ausgegangen werden, daß das Reineinkommen in Wirklichkeit noch höher sein wird als im Agrarbericht ausgewiesen, denn der Eigenverbrauch wird zu niedrig und der Mietwert des eigenen Hauses gar nicht angesetzt. Eine Quantifizierung dieser Größen ist aufgrund der engen Verflechtung von Betrieb und Privatbereich äußerst schwierig. Der Behauptung, das Reineinkommen stände den Landwirten nicht in vollem Umfang zur Verfügung, da daraus die Nettoinvestitionen zu bestreiten wären, kann entgegengehalten werden, daß einmal die Nettoinvestitionen voll in das Vermögen eingehen, und daß sie zum anderen voll abgeschrieben werden und dann als Kosten im Reineinkommen ihren Niederschlag finden. Aber auch in dem Fall, daß die Faktoren Eigenverbrauch und Mietwert im entsprechenden Umfang berücksichtigt werden könnten, hätte man noch immer keine genaue Vorstellung von dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Einkommen.

Wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung darlegt, lassen sich zwar die persönlichen Steuern der Landwirte und ihrer Familien differenziert nach Betriebsgruppen und für die Testbetriebe insgesamt ermitteln,²⁾ aber eine Größe, die in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewann, wurde bisher nie berücksichtigt. Hier handelt es sich um die außerlandwirtschaftlichen Einkünfte, also Einkünfte aus gewerblicher, selbständiger sowie nichtselbständiger Tätigkeit, aus Renten, Vermietung und Verpachtung sowie aus privatem Kapitalvermögen. Zum ersten Mal werden nun in dem Agrarbericht 1974 auch diese Größen angegeben. Zu dem Reineinkommen werden also alle außerlandwirtschaftlichen Einkünfte des Unternehmerehepaares und des Hofnachfolgers hinzugerechnet. Damit ergibt sich das Gesamteinkommen des landwirtschaftlichen Haushalts. Laut Agrarbericht betrugen für das

1) S. Krause, K. P., "Die Bauern sind nicht benachteiligt", in: FAZ vom 16. 2. 74.

2) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 17/74, vom 25. 4. 74, S. 160.

Wirtschaftsjahr 1972/73 im Durchschnitt aller erfaßten Betriebe die nichtlandwirtschaftlichen Einkünfte 4 870 DM je Familie.¹⁾ Rund die Hälfte der 7 106 Testbetriebe hatten außerlandwirtschaftliche Einkünfte von mehr als 1 000 DM jährlich. In 19 % der Fälle wurden mehr als 10 000 und in 6 % mehr als 20 000 DM eingenommen. Mit zunehmender Betriebsgröße nimmt der Anteil der Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit erheblich ab, während der Anteil der sonstigen Einkünfte zunimmt. Der Anteil der Betriebe mit Einkommenskombination schwankt zwischen rund 60 % bei den Veredlungsbetrieben und rund 40 % bei den größeren Futterbaubetrieben.²⁾ Da nach der Definition des Agrarberichtes zum Gesamteinkommen nur diejenigen Einkünfte zählen, die dem Betriebsleiter, seiner Ehefrau und dem Hoferben zufließen, nicht aber den übrigen im Haushalt lebenden Familienmitgliedern, ist das tatsächlich erzielte Haushaltseinkommen wohl höher anzusetzen, als im Agrarbericht ausgewiesen.

Erwähnenswert ist auch, daß in einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung über die Entwicklung landwirtschaftlicher Einkommen³⁾ 1972/73 für die Testbetriebe ein monatliches Nettoeinkommen von knapp 2 800 DM je Haushalt errechnet wird. Weiterhin wird ein Einkommensvergleich mit den sozio-ökonomischen Gruppen durchgeführt, die Haushalts-Nettoeinkommen der landwirtschaftlichen Testbetriebe

1) S. Materialband zum Agrarbericht 1974, Bundestagsdrucksache 7/1651, Tabelle 23, S. 74.

2) Basierend auf den Angaben des Agrarberichtes kommt Krause dagegen zu dem bemerkenswerten Ergebnis, daß 82 % der bäuerlichen Familien nicht mehr allein von landwirtschaftlichen Einkünften leben: S. Krause, K. P., "Die Bauern sind nicht benachteiligt", in: FAZ vom 16. 2. 74.

3) S. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 25/74, vom 20. 6. 74, S. 212 ff.

also denen gegenübergestellt, die in Selbständigen-, Angestellten-, Arbeiter- und Renten Haushalten sowie im Durchschnitt aller Haushalte im Jahr 1972 erzielt worden sind. Mit der Einschränkung, daß die Einkommen dieser Gruppen alle Haushalte umfassen, die Angaben der Landwirtschaft sich aber nur auf die Testbetriebe beziehen, kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß die monatlichen Nettoeinkommen der landwirtschaftlichen Haushalte den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt um fast 50 % übersteigen. Je Einkommensbezieher, bzw. je vollbeschäftigte Familienarbeitskraft im Agrarsektor, soll das landwirtschaftliche Nettoeinkommen sogar 65 % über denen der Vergleichsgruppen liegen.

Zusammenfassend betrachtet, wurde also bei keiner der drei Einkommensanalysen ein Einkommensrückstand der Landwirtschaft hinter den anderen Wirtschafts- und Berufsgruppen festgestellt. Von der seit Generationen angeführten negativen Einkommensdisparität der ständig benachteiligten Bauern kann also heute nicht mehr die Rede sein. Diese Tatsache wurde von vielen Fachleuten zwar schon seit langem vermutet, aber erst die jüngsten Zahlenangaben konnten sie offiziell belegen. Zur Zeit geht es den Landwirten keineswegs so schlecht, wie es ihre Interessenvertreter darstellen. Das Bild bäuerlicher Not und die heraufbeschworene Existenzkrise des gesamten Sektors stimmt mit den jüngsten Agrarberichten nicht überein. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß der Agrarbereich aufgrund der Naturabhängigkeit der landwirtschaftlichen Produktion Schwankungen unterliegen kann.¹⁾ So gibt es schlechtere Jahre wie 1970/71,

1) S. beispielsweise Niehaus, H., Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957, S. 285.

als neben Preisrückgängen und Kostensteigerungen ein niedriger Gesamtumsatz und echte Einkommensverluste verzeichnet werden mußten. In diesem Wirtschaftsjahr sind allerdings innerhalb von zehn Jahren das einzige Mal die Betriebseinkommen je Arbeitskraft in den landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben über der Grenze nach § 4 LwG absolut zurückgegangen.¹⁾ Aber nicht nur aus diesem Grund ist es unsinnig, der Forderung nach Erhöhung der garantierten Agrarpreise und nach globalen, nationalen Sonderbeihilfen nachzugeben. Nur wenn eine dauernde wirtschaftliche Benachteiligung der Landwirtschaft gegenüber anderen Erwerbszweigen - wie von den Interessenvertretern beispielsweise mit den schwankenden Erträgen infolge der Mitwirkung des Produktionsfaktors Natur beharrlich angeführt wird - die Ursache für Einkommens- bzw. Gewinn disparitäten zu anderen Wirtschaftssektoren wäre, könnten auch dauerhafte Ausnahmeregelungen innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung begründet sein. Es wurde aber von Scheib bewiesen, daß die angeblich unabänderlichen und benachteiligenden Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion weder eine hinreichende noch eine notwendige Erklärung für ein langfristig ungünstiges Abschneiden dieses Wirtschaftszweiges im Vergleich zu anderen Sektoren liefern.²⁾

Die Argumente einer Besonderheit erweisen sich nämlich teils als falsch, teils als überflüssig, um für die intersektorale Einkommensdisparitäten verantwortlich gemacht werden zu können, - soweit sie richtig sind, ist es ohne weiteres möglich, ihnen ihre branchenspezifischen Eigenarten zu nehmen.

1) S. Agrarbericht 1975, Bundestagsdrucksache 7/3211, Schaubild 2, S. 35.

2) S. Scheib, H. H., Branchenbesonderheiten, Diss., Mainz 1966, S. 42 ff.

Ein sehr wesentlicher Tatbestand wird allerdings in diesem Zusammenhang leicht übersehen: Nicht der angebliche Einkommensrückstand zur gewerblichen Wirtschaft ist das Hauptproblem der Agrarpolitik, sondern die erheblichen Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft. Wenn man den Agrarberichten Glauben schenken darf, wachsen die internen Disparitäten in einem erheblichen Ausmaß.¹⁾

Nach ihren Angaben schwankt das Betriebseinkommen je Vollarbeitskraft für das Wirtschaftsjahr 1972/73 zwischen den einzelnen nach Bundesländern, Betriebsformen und den Größenklassen der Standardbetriebs-einkommen gegliederten Betriebe im extremsten Fall zwischen 2 663 DM (unteres Viertel der Marktfruchtbetriebe in Niedersachsen) und 78 678 DM (oberes Viertel der Veredlungsbetriebe in Hessen). Für jede Arbeitskraft wird also in den besten Betrieben fast das 30fache an Einkommen erwirtschaftet als in den Betrieben der untersten Einkommensklassen. Aber auch innerhalb einheitlicher Betriebsgruppen mit vergleichbaren Betrieben gleicher Standortbedingungen und Faktorausstattung wird im oberen Viertel fast ein doppelt so hohes Einkommen je Arbeitskraft erzielt wie im gesamten Durchschnitt der Gruppe und meist viermal so viel wie im unteren Viertel. Dieser Sachverhalt trifft für alle Betriebsgruppen im gesamten Bundesgebiet zu.²⁾

Da es sich bei den Angaben um Durchschnitte einer zum beschränkten Auswahl landwirtschaftlicher Betriebe handelt, deren Extremwerte bei der Gruppendurchschnittsbildung wegfallen, ist anzunehmen, daß die tatsächliche Einkommenssteigerung einzelner landwirtschaftlicher Betriebe noch größer ist.

1) S. beispielsweise Agrarbericht 1974, Bundestagsdrucksache 7/1650, Schaubild 5, S. 32.

2) S. ebenda, S. 33, Übersicht 9, Schaubild 6, sowie Materialband zum Agrarbericht 1974, Bundestagsdrucksache 7/1651, Schaubild 2, S. 89.

Hier liegen die eigentlichen Schwierigkeiten für ein wirksames Vorgehen der öffentlichen Hand auf diesem Sektor. Priebe muß beigespflichtet werden, wenn er meint: "Eine sinnvolle Orientierung der Agrarpolitik müßte bei einer Analyse der alarmierenden Zunahme der Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft ansetzen."¹⁾ Wie noch gezeigt wird, sind in diesem Zusammenhang von den preis- und marktpolitischen Instrumenten keine Erfolge zu erwarten, durch ihren Einsatz werden die internen Einkommensunterschiede nicht verringert, sondern sogar vergrößert.²⁾

1) Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 231.

2) Daß sie überhaupt die Ursache für die intra-sektoralen Einkommensdisparitäten darstellen könnten, wäre denkbar, wenn durch den Einsatz protektionistischer Maßnahmen und den dadurch wegfallenden Zwang bzw. die wegfallende Bereitschaft zur Anpassung an die Daten des interventionsfreien Marktes nun Einkommen erzielt werden, die trotz der Markteingriffe der öffentlichen Hand unter der Einkommenshöhe liegen, die auf dem ursprünglichen Markt nach erfolgter Anpassung erzielt worden wären.

Zweiter Teil: Ein Vorschlag zur Neugestaltung der Agrarpolitik

Faßt man die bisherigen Ergebnisse zusammen, also den innerhalb der historischen Entwicklung gestiegenen Interventionsgrad mit all seinen negativen Auswirkungen, vor allem die enorm angewachsenen volkswirtschaftlichen Kosten des landwirtschaftlichen Systems und die immer gravierender werdende innere Einkommensdisparität, verfestigt sich die Behauptung, daß die bisherige europäische Agrarpolitik ihre in Art. 39 des Vertrags formulierten Ziele nicht erreicht hat und im wesentlichen als gescheitert angesehen werden muß. Wie schon erwähnt, häufen sich auch in den letzten Jahren kritische Stimmen, die ein Überdenken des bisherigen Vorgehens und die Ausarbeitung bzw. Überprüfung von Reformvorschlägen verlangen. Die veröffentlichten Verbesserungsvorschläge werden jeweils heftig diskutiert, teils in sachlich fundierter, teils in polemischer Weise. Dabei haben sich zwei Fronten herausgebildet: Auf der einen Seite die Verfechter des bestehenden Systems, die die Grundlagen der bisherigen Agrarpolitik unangetastet sehen wollen und einer Straffung oder Rationalisierung nur innerhalb des gesetzten Rahmens zustimmen, auf der anderen Seite diejenigen, die eine Umgestaltung des Gesamtkonzepts - vor allem einen Wechsel im System der Agrarförderung - zumindest für diskutabel halten. Die bereits skizzierten Vorschläge von Mansholt und Lardinois gehören zu den systemerhaltenden Reformmöglichkeiten der ersten Gruppe, da keine grundsätzlichen Änderungen oder Neuerungen angestrebt werden.

A. Die Vorschläge des Atlantischen Instituts als
Beispiel einer systemverändernden Reform-
möglichkeit

Indessen liegen seit einigen Jahren verschiedene Pläne vor, die umwälzende Veränderungen beinhalten, aber in der Diskussion zunächst nicht die entsprechende Beachtung fanden. Hierzu sind vor allem die Empfehlungen einiger bereits erwähnter Autoren zu zählen, die in der wachsenden Beanspruchung des Finanzvolumens für die Preis- und Marktpolitik - im Rahmen der steigenden Gesamtkosten - nicht nur die Bestätigung für das Scheitern der bisherigen Agrarpolitik sehen, sondern auch die Notwendigkeit einer grundlegenden Wende des gesamten Systems.

Wie derartige Vorstellungen im einzelnen aussehen können, zeigen die Pläne zur Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik der Expertengruppe des Atlantischen Instituts.¹⁾

Der Entwurf steht wie derjenige von Lardinois in Verbindung zu den struktur- und sozialpolitischen Ausführungen Mansholts und der dort vertretenden Ansicht, daß landwirtschaftliche Einkommen nur aufrechtzuerhalten sind, wenn sich der Abwanderungsprozeß beschleunigt und die Betriebe möglichst schnell eine ökonomisch lebensfähige Größe erreichen. Allerdings wird hier dem Mansholt-Plan vorgeworfen, daß er "bedeutende Elemente"²⁾ außer acht läßt und einige Widersprüche beinhaltet. So vertraue er hauptsächlich auf die Schaffung einer besseren Betriebsstruktur, um die landwirtschaftlichen Einkommen auf das Niveau anderer Einkommenskategorien anzuheben. Dabei beruht aber die angestrebte wirtschaftliche

1) S. Expertenbericht, a. a. O., S. 46 ff.

2) S. ebenda, S. 49.

Leistungsfähigkeit der als optimal angesehenen Mindestgröße auf den heutigen Gegebenheiten und bezieht sich allein auf die gegenwärtigen Preise. Es werden also Elemente verschiedener zeitlicher Perioden verknüpft, nämlich zukünftige Strukturen mit gegenwärtigen Preisen, was Fehleinschätzungen und Verzerrungen zur Folge haben muß. Ferner erscheint wie beim Lardinois- auch beim Mansholt-Plan die Hoffnung nicht berechtigt, daß nach der anfangs starken Erhöhung der Gesamtausgaben zur Realisierung des Plans die Änderungen in den Agrarstrukturen es erlauben werden, die steigenden Aufwendungen für die Preisstützung schrittweise zu senken und schließlich ganz abzubauen. Dagegen spricht die Erfahrung, daß jede agrarpolitische Reform mit dem Ziel einer Verbesserung der Produktionsstruktur den Produktionsanstieg noch beschleunigt und den Teil der Gesamterzeugung, der auf den Markt gelangt, erhöht. Die Überschüsse können kaum durch Flächenstillegung oder durch die Erzeugergemeinschaften aufgefangen werden, es sei denn, daß zur gleichen Zeit an eine spürbare Neuorientierung der Produktionsrichtung gedacht ist. Sonst ist immer damit zu rechnen, daß die Preisstützungsmaßnahmen beibehalten oder sogar ausgeweitet werden müßten. Eine Produktionskontrolle durch quantitative Restriktionen bekämpft die Schwierigkeiten nicht im Ursprung.

Sowohl fixe als auch variable Quoten bergen die Gefahr, daß neben dem Einfrieren der Produktionsstruktur und der Erhöhung der durchschnittlichen Herstellkosten der Abbau von Überschüssen bei einem Produkt zu Überschüssen bei anderen führt.¹⁾ Daher erscheinen der Expertengruppe quantitative Restriktionen zur Lösung des Problems wenig geeignet.

1) S. ebenda, S. 51 f.

Von dieser Kritik am Mansholtplan ausgehend wird ein Reformplan konzipiert, hinter dem folgende drei Ziele stehen: 1. Förderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch Intensivierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft, 2. Abbau der Überschüsse, 3. Verbesserung der intrasektoralen Einkommensdistribution.

Zur Erreichung dieser Ziele werden von der Experten-
gruppe im Rahmen einer Neuorientierung der Agrar-
politik zwei Mittel vorgeschlagen: a) Eine spürbare
Änderung der Preisstruktur, b) Zahlungen direkter
Einkommensstützungen. Hiermit soll "ein Gesamtplan
angeboten werden der sicherstellt, daß die Produktion
dahin tendiert, sich selbst an die Bedingungen auf
ihren Absatzmärkten anzupassen, daß Preisänderungen
sich nicht unmittelbar in einer Reduzierung des land-
wirtschaftlichen Einkommens auswirken und schließlich,
daß die Einkommensdisparität - die augenblicklich
zunimmt - sich vermindert, sowohl zwischen dem land-
wirtschaftlichen und den anderen Sektoren als auch
innerhalb der Landwirtschaft selbst."¹⁾

Zu a): Um die Preisstruktur an die ökonomische
Realität anzupassen, wird eine grundlegende Preis-
revision angestrebt. Zuversichtlich wird die Meinung
vertreten: "... die Produktionskosten für Produkte
im Defizit müssen gesenkt und ihre Preisrelationen
verbessert werden. Im Endeffekt würde eine derartige
Modifizierung der Preisstruktur, selbst wenn sie mit
der Senkung einiger Preise und damit des Preisniveaus
insgesamt einhergeht, das Einkommen eines großen
Teils der Landwirtschaft nicht vermindern, sondern im
Gegenteil erhöhen."²⁾

Es wird eine etappenweise Preisreduzierung für Über-
schußgüter vorgeschlagen, beginnend mit den Produkten,

1) ebenda, S. 54.

2) ebenda, S. 53.

deren EG-Preise in Relation zu den Weltmarktpreisen am meisten überhöht und am wenigsten haltbar erscheinen. Der Schlüssel für ein Gleichgewicht innerhalb der Landwirtschaft wird in der Senkung der Preise für Getreide und Zuckerrüben gesehen, da diese Produkte als Rohstoffe für die tierische Erzeugung und zu einem gewissen Teil auch für die Milch dienen und mit der Tierzucht um die Verwendung der landwirtschaftlichen Nutzflächen konkurrieren. Eine Preisänderung dieser zwei Güter wird sich also auf die anderen Produkte übertragen. Wenn die Überschüsse und Verluste aus Lagerung und Ausfuhr durch Preisreduzierungen abgebaut werden sollen, so ist dies nach Ansicht der Experten nur unter zwei Bedingungen möglich: Es müssen sich die Produktionskosten verringern und außerdem müssen Ausgleichshilfen geleistet werden, deren Umfang sich danach richten sollte, wie stark der einzelne Landwirt von der Preisreduzierung betroffen wurde.

Zu b) Neben der Preisrevision als erstes grundlegendes Element des Gesamtplans tritt also ein zweites, noch bedeutenderes. Die Einkommen in den Produktionszweigen, deren Güterpreise gesenkt werden, sollen durch gezielte direkte Ausgleichszahlungen aufrechterhalten werden. Es ist demnach vorgesehen, prinzipiell die Preisstützungen durch Einkommensstützungen zu ersetzen. Dies soll in der Weise durchgeführt werden, daß dem einzelnen Erzeuger für eine Preissenkung ein Ausgleich pro Mengeneinheit seiner Gesamtproduktion erstattet wird. Allerdings kein voller Ausgleich, da sonst der gleiche Anreiz zur Produktion bestehen bliebe und kein Einkommensumverteilungseffekt zu verzeichnen wäre. Der totale Ausgleich stellt nach Ansicht der Expertengruppe nur einen etwas komplizierter zu handhabenden Ersatz für die ursprünglich überhöhten Preise dar. Aus diesem Grund schlägt der Sach-

verständigenausschuß auch nicht die Übertragung des britischen deficiency-payment-Systems vor,¹⁾ denn dieses sei auch nur eine andere Möglichkeit der Preisstützung, nicht aber eine Einkommensstützung.

Hier wird vielmehr eine andere Lösungsmöglichkeit vorgeschlagen, die vier Hauptregeln miteinander kombiniert:²⁾

1. Die Ausgleichszahlungen für niedrigere Preise sollen auf der Grundlage der durchschnittlichen Erträge innerhalb der EG erfolgen. Zur Veranschaulichung wird eine Senkung des Weizenpreises um einen Franken pro Doppelzentner und ein durchschnittlicher Ertrag von 32 dz/ha angenommen. Die Ausgleichszahlung beliefe sich dann auf 32 Franken pro Hektar Weizenfläche. Ihre Höhe würde also mit Hilfe von "Standardeinheiten", wie Doppelzentner Weizen, Hektoliter Milch etc. berechnet, nicht aber nach den produzierten Mengen der einzelnen Landwirte.
2. Die Zahlung soll sich nach der Anzahl der "Einheiten" (Flächeneinheit, Tiereinheit) bemessen, deren Größe sich aus dem Durchschnitt der letzten drei Jahre, die der Entscheidung zur Preissenkung unmittelbar vorangingen, berechnet.

1) Dabei handelt es sich um produktgebundene Ausgleichszahlungen, deren Höhe einmal von der Differenz zwischen dem garantierten Inlandpreis (p_g) und dem in der Regel niedrigeren Weltmarktpreis (p_w) sowie von der abgelieferten Menge eines landwirtschaftlichen Produkts (m) abhängt. Somit ergibt sich nach dem deficiency-payment-System die Bemessungsgrundlage $(p_g - p_w) \cdot m$. Die Höhe der Ausgleichszahlung (T) läßt sich hier also nach der Formel berechnen: $T = (p_g - p_w) \cdot m$. Zwar kann durch dieses Verfahren das Konsumentenpreisniveau tiefer gehalten werden, aber als Hauptproblem bleibt bestehen, daß solche Zahlungen in gleicher Weise wie Preisstützungen Anreize zur Produktionssteigerung geben, denn die Ausdehnung der inländischen Erzeugung orientiert sich hauptsächlich an der Höhe der Garantiepreise.

2) S. Expertenbericht, a. a. O., S. 57.

3. Die Einkommensstützungen, deren Laufzeit je nach Alter des Landwirts fünf bis fünfzehn Jahre betragen, sollen grundsätzlich nur an den augenblicklichen Bewirtschafter eines Betriebes gehen und dürfen nicht an einen Nachfolger übertragen werden. Nur Betriebe, die mit anderen partiell oder vollständig fusionieren, erhalten das Anrecht auf Ausgleichszahlungen ungekürzt. Hierdurch sollen Konzentrationsbewegungen gefördert und Wertsteigerungen der veräußerten Betriebe erreicht werden.
4. Es wird vorgeschlagen, von einer bestimmten Grenze ab die Zahlungen nur noch degressiv mit der Betriebsgröße steigen zu lassen.

Könnte durch Anwendung dieser Grundsätze ein agrarpolitisches System entstehen, das sowohl in ökonomischer als auch in sozialer Hinsicht gerechtfertigt ist? Um diese Frage beantworten zu können, müssen die vier Hauptregeln auf ihre Effizienz hin näher analysiert werden.

Es wird erwartet, daß die aufgrund ihrer ungünstigen Produktionsbedingungen benachteiligten Betriebe sofort eine Erhöhung ihrer Einkommen erreichen. Diese Hoffnung wird damit begründet, daß durch das Ausrichten der Höhe der Subventionen nach den Durchschnittserträgen in der EG diejenigen Betriebe, die mit ihren Hektarerträgen darunterliegen, einen unmittelbaren finanziellen Vorteil erlangen könnten. So überzeugend dieses Vorgehen zunächst erscheint, Schwierigkeiten werden unmittelbar bei der Berechnung und vor allem der Bewertung der durchschnittlichen Erträge als Kalkulationsbasis auftreten. Es wird zwar behauptet, daß es nicht notwendig sei, die laufenden Produktionsdaten der einzelnen Betriebe zu erfassen und daher verwaltungstechnische Erleichterungen ganz offensichtlich seien,¹⁾ wie will man aber Informationen über den Umfang der Fläche und, was noch schwieriger ist, über die Art der jeweils angebauten Kultur bzw. des Tierbestands erhalten, ohne einzelbetriebliche Daten zugrunde zu legen.

1) S. ebenda, S. 57.

Unklar bleibt ferner die Aussage, daß die Höhe der Ausgleichszahlungen unter Zuhilfenahme von "Standardeinheiten" berechnet würde, nicht aber nach den produzierten Mengen der einzelnen Landwirte. Schließlich ist anzunehmen, daß sich der Umfang der "Standardeinheit" aus den einzelbetrieblichen Erträgen zusammensetzt.

Auf die Probleme der richtigen Wahl der Bezugsgröße für die Zahlungsberechnungen wird im übernächsten Kapitel näher eingegangen. An dieser Stelle sei lediglich angedeutet, daß die von der Expertengruppe zugrundegelegte Bemessungsgrundlage "Einheit" - wie beispielsweise die Anzahl der Flächeneinheiten oder der Tiereinheiten - als Hauptschwierigkeit beinhaltet, daß Landwirte mit relativ großer Betriebsfläche oder hohem Viehbestand proportional höhere Zahlungen erhielten als Kleinbetriebe, also sozial ungerechte Differentialrenten entstehen würden. Aus diesem Grund, zu dem noch administrative und strukturpolitische Probleme hinzutreten¹⁾, wird mit der von der Expertengruppe vorgesehenen Bemessungsgrundlage das angestrebte Ziel einer Verbesserung der intrasektoralen Einkommensdistribution nicht zu erreichen sein.

Bis weit in die Vergangenheit zurück richteten die Landwirte ihre Pläne an Daten aus, die aufgrund protektionistischer Eingriffe zustande kamen. Dies gilt auch für den Gemeinsamen Agrarmarkt mit seinen Marktorganisationen, dem Mindestpreissystem mit Abschöpfungen, Erstattungen und ergänzenden Interventionen sowie Handelsschranken etwa in Form des Grenzausgleichs. Daher ist damit zu rechnen, daß es auch den als langfristig entwicklungsfähig angesehenen Betrieben schwerfallen wird, sich innerhalb der relativ kurzen Geltungsdauer der Zahlungen an die völlig veränderte Datenkonstellation anzupassen, die der neu geschaffene Leistungswettbewerb bedingt. Muß doch

1) S. S. 69 ff.

nach fünf bis maximal fünfzehn Jahren der Strukturwandel abgeschlossen oder zumindest soweit fortgeschritten sein, daß keine Einkommensübertragungen innerhalb der Landwirtschaft notwendig sind. Die schwedische Agrarpolitik liefert ein Beispiel dafür, daß auch ein zwanzig Jahre dauernder Anpassungszeitraum, in der eine Stützung kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe vorgenommen wurde, nicht ausreichte, um zur Vermeidung sozialer Härten vollständig auf weitere Unterstützungszahlungen verzichten zu können.¹⁾ Wenn auch nur unter großen Vorbehalten das schwedische Beispiel aufgrund der unterschiedlichen Gesamtbedingungen mit dem hier diskutierten Vorschlag gleichgesetzt werden kann, so ist doch zu befürchten, daß die zeitliche Begrenzung zu knapp bemessen ist, um etwa Überschußbildungen zu vermeiden.

Von der Regelung, daß die Ausgleichszahlungen grundsätzlich nur an den augenblicklichen Bewirtschafter gehen und nicht an einen Käufer oder Erben übertragbar sein sollen, wird eine starke Konzentrationstendenz erwartet. Einmal ist ihr Eintreten aber nicht sicher, da gerade die Einkommensstützung für bestimmte Landwirte einen Anreiz darstellen könnte anstatt abzuwandern, im Agrarbereich zu verbleiben. Zum anderen wäre bei tatsächlich erfolgter Konzentration gegen die im Sinne Mansholts gebildeten Großbetriebseinheiten einzuwenden, daß sie ungeeignet sind, die gewünschte Intensivierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft herbeizuführen.²⁾

1) S. Jarchow, G., Die Wandlungen der Agrarpolitik Schwedens seit 1947. Ein Beispiel zunehmender Rationalisierung agrarpolitischer Entscheidungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 18, 1969.

2) Zusammengefaßt bewirken die Großbetriebe keine Abnahme der Produktionssteigerung, Verursachen ein Anwachsen der finanziellen Lasten und beinhalten negative gesellschaftspolitische Wirkungen. S. z.B. Priebe, H., Überfällige Neuorientierung der EWG-Agrarpolitik, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 12. Jg., Frankfurt 1973, Nr. 6, im folgenden zitiert als "Überfällige Neuorientierung".

Der Einbau eines degressiven Elements in die Berechnungsformel für die Ausgleichszahlungen erscheint angebracht, vor allem, weil dadurch die Einwände, die gegen die Wahl der Bemessungsgrundlage angeführt wurden, teilweise entkräftet werden. Schwierigkeiten könnte lediglich die Wahl des Punktes bereiten, von dem ab die Degression einsetzen soll. Durch die Tatsache, daß bei partieller oder vollständiger Fusion keine Degression vorgesehen ist, also die gesamte Höhe an Zahlungen geleistet wird, verschärfen sich aber die negativen Wirkungen, vor allem die bedenklichen gesellschaftspolitischen Folgen, die von den Großbetrieben ausgehen, wie Verschlechterung der internen Einkommensverteilung, Verschärfung regionaler Ungleichgewichte und Konzentration des Bodenvermögens.

Insgesamt gesehen erscheinen nach näherer Prüfung die vier Komponenten, die zusammen eine Möglichkeit direkter Einkommensstützung konzipieren sollen, ungeeignet, die genannten Ziele erreichen zu können.

Es wurde gezeigt, daß sich der Reformentwurf von Lardinois, bei dem spektakulär die angestrebten Kosteneinsparungen auffallen, völlig innerhalb des festgefahrenen Gefüges der Preis- und Marktpolitik bewegt. Ohne darauf näher einzugehen, hält die Kommission Einkommensbeihilfen auch als ergänzende Maßnahme in mehr oder weniger genereller Form für wenig geeignet, die Situation in der Landwirtschaft zu verbessern.¹⁾

Die Expertengruppe des Atlantischen Instituts setzt sich dagegen mit diesem Problem auseinander und bietet eine grundsätzliche neue Methode der Agrarförderung an.

1) S. Anpassung, a. a. O., S. 4.

Es wird die Idee verfolgt, Preisstützungen durch Einkommensstützungen zu ersetzen. Zum ersten Mal wird theoretisch der Versuch unternommen, innerhalb des europäischen Agrarsystems Preis- und Einkommenspolitik zu separieren. Neben einer Preisrevision im Rahmen der Preis- und Marktpolitik wird als Mittel der Einkommenspolitik die oben skizzierte Form direkter Ausgleichszahlungen empfohlen. Wie dargelegt wurde, sind aber die vier Mittel des Einkommensübertragungssystems nicht geeignet, die angestrebten Ziele zu realisieren.

B. Zum Problem der Trennung von Preis- und Einkommenspolitik

Die Agrarpreise der EG sollten ursprünglich auf einem marktwirtschaftlichen System basieren. In diesem müßten idealtypisch durch die Preise und deren Veränderung die interdependenten Beziehungen aller ökonomisch relevanten Größen sichtbar gemacht werden und eine Koordination der Pläne der einzelnen Wirtschaftssubjekte erfolgen.¹⁾ Wie gezeigt wurde, können sich aber auf dem landwirtschaftlichen Sektor die Preise nicht frei am Markt bilden, sondern werden für nahezu alle Produkte politisch festgesetzt.²⁾ Eine Anpassung über die Marktkräfte ist nicht möglich, da durch die künstlich hochgehaltenen Preise ein Gleichgewicht zwischen Produktion und Bedarf verhindert wird. Die Produktionskapazitäten passen sich nicht der Nachfrage an. Die Folge sind große Überschüsse auf wichtigen Teilmärkten. Darüber hinaus wird der notwendige Abwanderungsprozeß bei den landwirtschaftlichen Arbeitskräften durch die überhöhten Preise stark verzögert oder sogar verhindert. Neben

1) S. hierzu Hensel, K. P., Grundformen der Wirtschaftsordnung, München 1972, S. 27 ff.

2) S. Agrarbericht 1974, Bundestagsdrucksache 7/1650, S. 67.

Fehllenkungen der Produktionsfaktoren und der wachsenden finanziellen Belastung für die Allgemeinheit werden also durch falsche Agrarpreise außerdem mehr Menschen in der Landwirtschaft festgehalten, als zur Nahrungsmittelproduktion erforderlich wären. Die Bereitschaft zu einer wirksamen Senkung der Preise kann von den europäischen Mitgliedsstaaten kaum erwartet werden, "nachdem nahezu jeder von ihnen von Anbeginn des gemeinsamen Agrarmarktes eisern darauf bedacht war, seine hohen Preisvorstellungen - besonders für die eigenen Erzeugnisse - im Ministerrat gegen die Kommissionsvorstellungen durchzusetzen."¹⁾

Bei der Preisfixierung stehen sozial- oder besser einkommenspolitische Gesichtspunkte im Vordergrund. Die Politiker meinen, auf Preisfestsetzungen beharren zu müssen, aus Furcht vor dem Widerstand in der Landwirtschaft; denn noch immer wird die Preispolitik als wichtigstes Instrument zur Sicherung und Verbesserung landwirtschaftlicher Einkommen verwendet.²⁾ Damit bürdet man ihr aber eine doppelte Funktion auf: Sie dient einmal der Produktionsregulierung, gleichzeitig aber auch der Einkommensstützung.

Um diesen Sachverhalt näher zu beleuchten, sollen zunächst die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten aufgeführt werden, die Preispolitik zur Hebung der Agrareinkommen einzusetzen, die Preise also über dem Niveau zu halten, das sich ohne Marktinterventionen einstellen würde. Es gibt folgende fünf bereits

1) Europäische Gemeinschaften, Berichte und Informationen, Nr. 33/1973, vom 20. 8. 73, S. 2.

2) Zu den einzelnen Phasen der Marktpolitik seit Kriegsende mit dem Ziel, die Preisstützung in den Dienst der Einkommenspolitik zu stellen, s. Plate, R., Agrarmarktpolitik Bd. 2, München u. a., 1970, S. 341 ff.

beschriebene und schon als klassisch anzusehende Wege:¹⁾

- (1) Außenhandelsschutz in Form der Einfuhrbeschränkung (Zölle, Abschöpfung, Außenhandelskontingentierung)
- (2) Subventionierung der Ausfuhr und der inferioren Verwendungsarten
- (3) Subventionierung der inländischen Erzeugung
- (4) Verwendungszwang
- (5) Kontingentierung der Inlandsproduktion oder ihres Absatzes auf dem Binnenmarkt

Bei Prüfung der Anwendbarkeit, der zielgerechten Wirksamkeit und des volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Verhältnisses jedes der Instrumente unter den in der EG gegebenen Verhältnissen kommt Plate zu dem Ergebnis, daß im wesentlichen nur die Einfuhrbeschränkung im Sinne der Preisstützung geeignet sei, das inländische Agrareinkommen zu heben. Nur bei dieser Art des Außenhandelsschutzes stünden die Aufwendungen für die Preisstützung in einem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Einkommenseffekt, da noch genügend Mittel zur Förderung der Anpassung des Faktoreinsatzes verfügbar blieben.

Andere Autoren vertreten dagegen die Meinung, daß die Agrarpreisstützung allgemein als Mittel der Einkommenspolitik abzulehnen sei. So erbringt Stamer den Beweis, daß ein ständiges Erhöhen der Agrarpreise die Einkommenssituation der Landwirte auf die Dauer nicht bemerkenswert verbessert.²⁾ Zu dieser Aussage gelangt er aufgrund regionaler und temporaler Vergleiche, wobei allerdings die zugrundeliegenden empirischen

1) S. Plate, R., Über die Grenzen der Agrarpreisstützung, in: Landwirtschaft 1980, Zur Sache 2/71, Bonn 1971; und derselbe, Die Eignung marktpolitischer Instrumente zur Hebung der Agrareinkommen, in: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG, Schmitt, G., Hrsg., München u. a. 1969, S. 83 ff.

2) S. Stamer, H., Agrarpreisstützung als Mittel der Einkommenspolitik, Diss., Kiel 1961.

Daten in beiden Gegenüberstellungen noch nicht die Bedingungen der EG berücksichtigen. An Hand von Buchführungsunterlagen vergleichbarer Landwirtschaftsbetriebe aus Ländern mit unterschiedlichen Agrarpreisen wird ersichtlich, daß mit zunehmenden Preisen für landwirtschaftliche Produkte zwar der Flächenertrag steigt, diese Steigerung des Ertrages aber weit geringer ist, als die des Naturalaufwands je Hektar. Wie besonders die zeitlichen Vergleiche beweisen, bewirken nämlich höhere Agrarpreise eine Erhöhung des landwirtschaftlichen Arbeitskräftebesatzes. So sinkt trotz (oder besser gerade wegen) der steigenden Flächenerträge die Produktivität von Arbeit und Kapital. Die höheren Preise wirken sich nach Stamer also nicht, oder nur zu einem sehr geringen Teil, auf den Reinertrag aus.

Auch in neueren Veröffentlichungen wird die Ineffizienz der Preisstützungspolitik zum Zweck der Einkommenspolitik hervorgehoben. Hier sei aus einer Reihe von Studien beispielsweise der sogenannte "Vedel-Bericht" genannt, der 1969 für die französische Regierung verfaßt wurde.¹⁾ In ihm wird darauf hingewiesen, daß das System der Agrarpreisstützung der Hauptgrund für die Fehlleitung der Produktion ist und nur einer Minderheit der Landwirte genützt hat.

Betrachtet man diesen Sachverhalt näher, die Frage also, warum die Preisstützung als ein ungeeignetes Instrument der Einkommenspolitik anzusehen ist, so stößt man auf das innerhalb der historischen Entwicklung wiederholt aufgetretene Phänomen: Immer wieder werden spezifische Probleme der Landwirtschaft einer globalen Betrachtungsweise unterworfen. Dementsprechend wird auch dort, wo ein differenziertes, der jeweiligen Situation angemessenes Vorgehen begründet

1) S. Perspectives à long terme de l'agriculture française 1968 - 1985. Ed. par G. Vedel, La documentation française 1969. Ministre de l'agriculture. Préparation au 6^e plan. Supplément au bulletin d'information du ministère de l'agriculture.

und notwendig wäre, mit einem nur global handzuhabenden Instrumentarium gearbeitet. Dies gilt auch für den Mitteleinsatz im Rahmen der Preispolitik.

In keinem anderen Erwerbszweig sind aber die Ausgangsbedingungen so unterschiedlich wie auf dem Agrarsektor. Ungleichheiten hinsichtlich der Bodenqualität, der klimatischen Bedingungen und der Betriebsgröße führen zu extremen Verschiedenartigkeiten in den Strukturbedingungen und Vermögensverhältnissen. Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen zwar die Vermutung, daß auch innerhalb der Landwirtschaft die unternehmerische Leistung der "dominierende Faktor der Einkommensbildung"¹⁾ darstellt,²⁾ aber die eben genannten objektiven Bedingungen können doch so stark wiegen, daß durch sie die großen internen Einkommensunterschiede nicht nur innerhalb der Startbedingungen erklärt werden können.

Bei der intrasektoralen Einkommensdisparität wäre der eigentliche Ansatz für eine wirksame Agrarpolitik zu suchen. Zwar dienen die Mittel der Strukturpolitik zur Überwindung der objektiven Ursachen für die relativ niedrigeren Einkommen, wie aber gezeigt wurde, beschränkt sich dieser Einsatz auf einen bei weitem zu geringen Umfang. Dem stehen die übrigen Mittel der Agrarpolitik gegenüber, die seit Jahrzehnten weniger den unteren Einkommensbezieher, als vielmehr den Wohlhabenden dienen. In diesem Sinne wirkt besonders die Preispolitik.

1) Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 238.

2) So beispielsweise Ort, der mit Hilfe einer Faktoranalyse der Ergebnisse aus 110 Betrieben aufzeigt, daß die Betriebsleiterfähigkeit vor allen anderen Einflußfaktoren die größte einkommensdifferenzierende Wirkung hat, Ort, W., Die Ursachen der Einkommensunterschiede in landwirtschaftlichen Betrieben und ihre Quantifizierung, Berlin 1971, S. 115 ff. und S. 234.

Die Bezugsgröße bei einer globalen Preisstützung ist das von den einzelnen Betrieben hervorgebrachte Produktionsvolumen. Da nach dieser Größe die angehobenen Preise den Landwirten zufließen, profitieren die wirtschaftlich starken Betriebe mit hoher Erzeugung bei gegebener Kostenlage weit mehr als die Betriebe mit schwacher Produktionsgrundlage.

Die kostenspieligen Preisstützungsmaßnahmen verbessern also die wirtschaftliche Lage der größeren, ohnehin rentablen Betriebe und führen ihnen eine Differentialrente zu, sie können dagegen nicht verhindern, daß der größte Teil der kleinen Betriebe mit relativ schlechter Einkommenslage kaum lebensfähig ist.

Geht man von einem "reinen" Einkommensziel aus, bei dem die Landwirtschaft beispielsweise mit einem erwünschten Einkommen ausgestattet wird und alle Einflüsse einer veränderten Versorgungslage und eines strukturellen Wandels unbeachtet bleiben, so wäre ein Ausrichten der Preispolitik auf die Produktivität der einzelnen Betriebsgruppen durchaus konsequent; denn Produktivitätszuwächse innerhalb der einzelnen Betriebe erhöhen der Tendenz nach das Einkommen, verringern also die preispolitische Unterstützungsbedürftigkeit. Darin liegen allerdings große Gefahren.¹⁾ In diesem Fall müßten bei gegebenem Einkommensziel für Betriebsgruppen mit starken Produktivitätszuwächsen die dafür maßgebenden Agrarpreise in einem geringeren Ausmaß erhöht oder sogar gesenkt werden, für Betriebsgruppen mit niedrigeren Produktivitätszuwächsen müßte entgegengesetzt vorgegangen werden. Das würde aber bedeuten, daß sich die Produktionsstruktur nicht nach der Preisstruktur richtet, sondern die Preisstruktur nach der Produktionsstruktur. Eine völlige Fehlorientierung der Erzeugung könnte die Folge sein. "Das Außerachtlassen des Marktes und der Nachfrage und die alleinige Beachtung des Einkommenszieles

1) S. Willgerodt, H., a. a. O., S. 69 ff.

würde daher sehr wahrscheinlich mit einem Mißerfolg enden."¹⁾

In sozialpolitischer Sicht hat also weder die globale noch die produktivitätsorientierte Preispolitik den gewünschten Effekt, da von ihr nicht alle Marktbeteiligten in entsprechendem Maße einen Vorteil erlangen können. Dieser negative Sachverhalt führt schließlich zu der schon beschriebenen kontinuierlichen Vergrößerung der inneren Disparität. Auf diese bedenkliche Folge der globalen Preis- und Subventionsmaßnahmen wird von verschiedenen Fachleuten hingewiesen. So belegt Wichelmann an Hand empirischer Untersuchungen eindeutig die diskriminierende Wirkung von Globalsubventionen in Bezug auf die landwirtschaftlichen Einkommensverhältnisse.²⁾

Es bleibt festzuhalten, daß die einheitliche Auswirkung der Preisstützungspolitik auf Betriebe mit unterschiedlichen Strukturen die Einkommensdisparität zwischen den Betriebskategorien und der Regionen in der EG nicht beseitigt, sondern vergrößert. Aus diesem Grund kann die wachsende Unzufriedenheit innerhalb der Landwirtschaft nicht überraschen. Die ständige Forderung nach Erhöhung der Agrarpreise und die Durchsetzung durch den Ministerrat kann keinesfalls eine Lösung dieses Dilemmas herbeiführen. Es ist an der Zeit, daß die maßgebenden Politiker einsehen, daß Agrarpreise, die primär aus einkommenspolitischen Motiven festgesetzt werden, ihrer zweifachen Aufgabe - Produktionsregulierung und gleichzeitig Einkommensstützung - nicht oder zumindest nicht im gewünschten Maß gerecht werden. Eine Trennung der Einkommenspolitik von der Preis- und Marktpolitik erscheint daher unumgänglich.

1) ebenda, S. 69.

2) S. Wichelmann, G., a. a. O., S. 95 ff.

Die besprochenen Reformpläne des Atlantischen Instituts setzen bereits an dieser Idee an. Denn dort werden neben einer Preisrevision innerhalb der Preis- und Marktpolitik degressiv gestaffelte Ausgleichszahlungen mit dem Charakter von Anpassungshilfen als Mittel der Einkommenspolitik empfohlen. Da die vorgesehenen Maßnahmen zur Einkommenspolitik jedoch aus den bereits angeführten Gründen ungeeignet erscheinen, soll hier versucht werden, das einkommenspolitische Instrument neu zu fassen und in eine praktikablere Form zu bringen. Es wird ein Konzept vorgeschlagen, das eine Verbindung der Transferpolitik und der Steuerpolitik sucht und unter dem Namen "negative Einkommensteuer" Eingang in die neuere Fachliteratur gefunden hat.

C. Das Einkommen als Bezugsgröße für produktionsneutrale Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft

Durch das Konzept der negativen Einkommensteuer sollen produktunabhängige Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft ermöglicht werden. Bezugsgröße bildet dabei das erwirtschaftete Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe.¹⁾ Im Gegensatz dazu werden bei anderen Vorschlägen als Bezugspunkte für die Berechnung der Einkommensübertragungen u. a. gewählt: Die Flächeneinheit, der Viehbestand, die Arbeitskräfte oder der Betrieb.²⁾ Diese möglichen Kriterien sollen im folgenden auf ihre Anwendbarkeit als Kalkulationsbasis geprüft werden.

Bei der Entscheidung für die Bezugsgröße "Flächeneinheit" empfiehlt sich eine Differenzierung der

1) Zur Definition des Einkommenbegriffs s. S. 102 ff.

2) S. hierzu "Ausgleichszahlungen an die Schweizer Landwirtschaft", Bericht der vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten vorbereitenden Expertengruppe, Manuskript, Dezember 1972, S.64 ff.

Flächenbeiträge, um bestehende Preisrelationen zwischen einzelnen Agrarprodukten berichtigen und die Produktion in gewünschtem Maße¹⁾ beeinflussen zu können. Denkbar wäre eine Differenzierung etwa nach der Oberflächengestaltung oder der Höhenlage, wobei allerdings anzumerken ist, daß die dadurch bedingten Unterschiede in der Qualität und damit der Wirtschaftlichkeit des Bodens allgemein durch die unterschiedlichen Bodenpreise ausgeglichen werden sollten. Daher scheint sich eine Differenzierung der Flächenbeiträge nach der Intensität der Bodennutzung, also der Nutzungsart, eher anzubieten, - ein Kriterium, das bereits 1969 angewendet wurde, als infolge der DM-Aufwertung die Landwirte Ausgleichszahlungen erhielten. Aber neben den erheblichen administrativen Schwierigkeiten der Erfassung und Kontrolle sind mit dieser Differenzierung die Probleme verbunden, die durch die Festlegung der Produktion nach der Referenzperiode entstehen, besonders eine mögliche Fortschreibung des status quo und eine dadurch verursachte geringere Mobilität des Bodens. Besonders spricht aber gegen flächenbezogene Zuwendungen der Tatbestand, daß Landwirte mit einer großen Betriebsfläche proportional höhere Zuwendungen erhalten als Kleinbetriebe, also sozial ungerechte Differentialrenten entstehen.

Zahlungen, bezogen auf den Viehbestand scheinen nur dort angebracht, wo die Tierhaltung die einzige oder doch überwiegende Form der Bewirtschaftung der Betriebsfläche darstellt. Allerdings würden auch in diesem Fall Landwirte mit hohem Viehbestand eindeutig bevorzugt. Schließlich birgt die Wahl dieses Kriteriums die Gefahr, daß sich die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens tendenziell verringert, also

1) Hier wird noch kein bestimmtes Ziel unterstellt, lediglich angenommen, daß mit der Einführung von Ausgleichszahlungen ein festgesetzter Zielkomplex verfolgt werden soll.

die angestrebte Bewirtschaftung und Kultivierung der Böden nicht mehr zufriedenstellend gewährleistet wird.

Bei einer Ausrichtung der Zahlungen auf den Arbeitskräftebestand stößt man auf das statistische Problem der richtigen Erfassung und Abgrenzung. Es zeigt sich, daß die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von sechs verschiedenen Statistiken erfaßt werden, denen jeweils besondere Erhebungskonzepte zugrundeliegen, die bedingen, daß unterschiedliche Fragestellungen und Begriffsbestimmungen verwendet werden.¹⁾ Daher weichen die Ergebnisse der Zählungen voneinander ab. In anderen Wirtschaftsbereichen tritt dieses Problem nicht so stark auf, denn dort kann an Hand der Lohnbuchhaltung die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden der Arbeitskräfte verhältnismäßig exakt festgestellt werden. Im landwirtschaftlichen Bereich ist dies nur für die Lohnarbeiter möglich. Da deren Zahl aber im Verhältnis zu den Familienarbeitskräften sehr gering ist - 1970/71 waren, wie in den Jahren davor und danach, nur etwa 12 % der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte Lohnarbeiter²⁾ - ist man weitgehend auf die Selbsteinschätzung der Selbständigen und ihrer Familienangehörigen angewiesen. Wie besonders Priebe nachgewiesen hat, kommt es dabei aus mehreren Gründen zu überhöhten statistischen Werten,³⁾ die trotz verschiedener Berichtigungsversuche nicht an die tatsächliche Größe herangeführt werden konnten. Dies

1) S. Materialband zum Agrarbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4681, S. 8.

2) S. Materialband Agrarbericht 1975, Bundestagsdrucksache 7/3211, Tabelle 2, S. 11, wie der Materialband zum Agrarbericht 1976 zeigt, kamen die neueren, durch Vorausschätzungen gewonnenen Zahlen zum gleichen Ergebnis. S. Materialband zum Agrarbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4681, S. 10.

3) S. Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 28 ff.

gilt auch für die Umrechnung auf Vollarbeitskräfte, wie sie der Agrarbericht vornimmt, bei der die jeweilige Arbeitsleistung mit einem bestimmten Schlüssel bewertet wird.¹⁾

Die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen wird also von den einzelnen Erhebungen uneinheitlich angegeben und darüber hinaus zu hoch ausgewiesen. Damit müssen auch alle Berechnungen, die auf dieser Größe basieren, unrealistisch sein.

Noch wichtiger als dieser Sachverhalt ist die Tatsache zu werten, daß Ausgleichszahlungen je Arbeitskraft den Bestrebungen zur Rationalisierung der Betriebe zwecks Einsparung von Arbeitskräften bzw. Steigerung der Arbeitsproduktivität entgegenstehen. Die Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital verzögert sich. Zudem werden arbeitsintensive Betriebe mit hohem Arbeitsaufwand bevorzugt. Neben den statistischen Problemen sind in Anbetracht dieser negativen Auswirkungen auf den wünschenswerten Struktureffekt der Agrarpolitik die Arbeitskräfte als Bezugsgröße unzweckmäßig.

Bei dem Kriterium "landwirtschaftlicher Betrieb" als Bemessungsgrundlage für die Zahlungsberechnungen tauchen ebenfalls statistische Probleme auf. Aber man kann davon ausgehen, daß zumindest die Gesamtzahl der Betriebe nicht so uneinheitlich angegeben wird wie die der Arbeitskräfte.

Landwirtschaftliche Betriebe werden im Agrarbericht erfaßt und untergliedert und zwar in die Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe, wobei sich die erste Gruppe nochmals in Voll- und Zuerwerbsbetriebe unterteilt.

Haupterwerbsbetriebe sind nach § 4 des Landwirtschaftsgesetzes Betriebe, die bei "ordnungsmäßiger

1) S. z. B. Agrarbericht 1975, Bundestagsdrucksache 7/3211, Übersicht 1 mit Fußnoten, S. 22.

Führung die wirtschaftliche Existenz einer ländlichen Familie nachhaltig gewährleisten."¹⁾

In den Vollerwerbsbetrieben sollen die Produktionsgrundlagen ausreichen, ein Arbeitseinkommen für mindestens zwei hauptberufliche Kräfte und eine angemessene Kapitalverzinsung zu erwirtschaften.²⁾

Für die Zuerwerbsbetriebe wird angenommen, daß sie aufgrund der unzureichenden Produktionsgrundlagen ein angemessenes Familieneinkommen nur durch Zuerwerb aus anderen Wirtschaftsbereichen erzielen können. Dabei bleibt aber der landwirtschaftliche Betrieb im Mittelpunkt, aus ihm ist mindestens 50 % des Gesamteinkommens zu erwirtschaften. Alle landwirtschaftlichen Betriebe, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sind Nebenerwerbsbetriebe.

Im Hinblick auf eine nicht ausschließlich sozialpolitisch, sondern auch strukturpolitisch ausgerichtete Zielsetzung müßten unter dem Begriff "landwirtschaftlicher Betrieb" sowohl die Voll- wie auch die Zuerwerbsbetriebe gerechnet werden. Infolge ihrer wachsenden Bedeutung innerhalb der Agrarwirtschaft sind allerdings auch die Nebenerwerbsbetriebe mit einzu beziehen.³⁾

Würde nun jeder landwirtschaftliche Betrieb unabhängig von seinem Erwerbscharakter den Berechnungen für die Ausgleichszahlungen zugrunde gelegt, so

1) S. zur Abgrenzung ebenda, Übersicht 3, S. 23.

2) S. Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 22.

3) So hat ihr durchschnittliches Gesamteinkommen 1973/74 fast das hochgerechnete Gesamteinkommen der Haupterwerbsbetriebe über der Grenze nach § 4 LwG erreicht, und im Vergleich zu den Haupterwerbsbetrieben unter der Grenze nach § 4 LwG sind sie flächenmäßig größer und ihre Einkommensverhältnisse deutlich besser. S. Agrarbericht 1975, Bundestagsdrucksache 7/3211, S. 55 f.

wären analog zu den einheitlichen Flächenbeiträgen, die Bezugsgröße, welche Großbetriebe bevorzugt, im Fall einheitlicher Betriebsbeiträge die kleineren Betriebseinheiten begünstigt.

Schließlich besteht bei der Wahl dieses Kriteriums die latente Gefahr zu fiktiven Betriebsaufteilungen, also die Versuchung, beispielsweise einen Vollerwerbsbetrieb mit sechs Familienangehörigen in mehrere Nebenerwerbsbetriebe aufzulösen.

Aus diesen Gründen erscheint auch dieses Kriterium wenig empfehlenswert.

Es wurde gezeigt, daß die üblichen genannten Bezugsgrößen (Flächeneinheit, Viehbestand, Arbeitskraft und Betrieb) als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Zuwendungen ungeeignet sind. Nun ist zu prüfen, ob das mit dem Konzept der negativen Einkommensteuer unmittelbar verbundene Kriterium "Einkommen" in seiner Anwendung weniger negative Konsequenzen zur Folge hat.

Da das negative Einkommensteuersystem hier lediglich auf dem Agrarsektor eingesetzt werden soll, wird nur das Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten zugrundegelegt. Unter Berücksichtigung der bestehenden Situation ist von der Statistik der Kreis der Einkommensbezieher und die Einkommensart vorgegeben. So beziehen sich die Daten des Agrarberichts nur auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, wie aber noch gezeigt wird,¹⁾ ist eine Gleichsetzung der Betriebseinkommen mit den Haushaltseinkommen, die Größe, auf die die negative Einkommensteuer im Grunde abstellt, auf dem Agrarsektor nicht so problematisch wie in anderen Erwerbszweigen. Allerdings bleibt bei diesem Kriterium die Gefahr einer fiktiven Betriebs- bzw. Haushaltsaufteilung bestehen.

1) S. S. 106 und S. 122 f.

Da das Konzept der negativen Einkommensteuer auf dem steuerlichen Einkommen basiert, wird seine Anwendung nicht unnötig kompliziert, wenn man diese Größe den Berechnungen zugrundelegt. Bei diesem Vorgehen muß in Kauf genommen werden, daß das steuerliche Einkommen nicht immer mit genügender Genauigkeit etwas zur wirklichen Einkommenslage eines landwirtschaftlichen Betriebes aussagt. Es werden aber neben den Einkünften aus der Landwirtschaft auch die außerbetrieblichen Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Tätigkeit berücksichtigt. Gegenüber diesen Konsequenzen, die an die Verwendung des Kriteriums "Einkommen" gemacht werden müssen, stehen aber die Vorteile, die für diese Bemessungsgrundlage sprechen. So kann die beschriebene intrasektorale Disparität nur dann gemildert werden, wenn die Ausgleichszahlungen direkt an der jeweiligen Einkommenshöhe ansetzen. Die vorher betrachteten Maßstäbe hätten dagegen ohne aufwendige Modifikationen keinen günstigen Effekt auf die Einkommensverteilung, da sie, bis auf eine Ausnahme, die innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede der Tendenz nach vergrößern. Dies gilt zwar nicht für das Kriterium der Betriebseinheit, da aber durch dessen Anwendung die kleineren Betriebe nur global begünstigt werden, ist ein Ausrichten der Zuwendungen auf die Höhe des jeweiligen Einkommens besser geeignet, die individuelle Notwendigkeit für Kompensationsleistungen zu berücksichtigen. Das Konzept muß jedoch so ausgestaltet sein, daß die latente Gefahr einer Abkehr vom Leistungsprinzip abgewendet wird. Schon an dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, daß hier Schwierigkeiten auftreten können. Im Interesse des Struktureffektes könnte eine verringerte Arbeitsmotivation durchaus erwünscht sein. Allerdings wäre bei einer möglichen Arbeitseinschränkung oder -niederlegung nicht gewährleistet,

daß dieses Verhalten gerade bei der Produktion auftritt, die zu Überschüssen beiträgt. Daneben soll aber auch das System nicht die Faulheit einzelner Empfänger fördern und dadurch gesellschaftspolitisch negative Folgen verursachen. Die Handlungsweisen der Landwirte müssen also durch die Wahl und den Einsatz der einzelnen Variablen des einkommenspolitischen Instrumentariums, unterstützt durch Veränderungen der preispolitischen Maßnahmen, im gesamtwirtschaftlich günstigen Sinn beeinflußt werden.

Dritter Teil: Das Konzept der negativen Einkommensteuer

A. Ideen, die zur negativen Einkommensbesteuerung führten

Der Gedanke, Familien, die ein bestimmtes Einkommensniveau durch eigene Leistung nicht erreichen, mit Transferzahlungen durch den Staat zu unterstützen, stammt nicht erst aus diesem Jahrhundert, sondern tauchte schon weit früher auf. In die Praxis umgesetzt wurde er zum ersten Mal am Ende der vorindustriellen Ära durch das in Berkshire (England) eingeführte "Speenhamland System".¹⁾ Es wurde nach der Kleinstadt Speenhamland genannt, in der sich 1795 die Richter des Umkreises trafen, um das Unterstützungssystem zu entwerfen. Vorgesehen war, Familien mit einem Einkommen, das unterhalb des als "gesellschaftlich notwendig" anerkannten Minimums lag, durch Zuwendungen der Gemeinden beizustehen, deren Höhe von dem Brotpreis und der Familiengröße abhing. Die arbeitsfähigen Armen, die weniger als ein von den Stadtvätern festgesetztes Einkommen verdienten, sollten also die Differenz zwischen diesem Betrag und dem selbst erwirtschafteten Einkommen aus der Gemeindekasse voll erstattet bekommen. Dieser, aus einer christlich-humanen Vorstellung entstandene Plan enthielt jedoch gravierende Mängel, die in der Realität bald hervortraten.

So bestand kein Anreiz, durch eigenes Bemühen einen bestimmten Unterhalt zu erwirtschaften, da im

1) S. Stein, B., On Relief, The Economics of Poverty and Public Welfare, New York 1971, S. 52 ff., und Polanyi, K., The Great Transformation, New York 1944, S. 77 ff.

Bedarfsfall immer die öffentliche Hand einsprang, um die Einkommen anzuheben. Aufgrund dieser fatalen Entwicklung konnte das System nicht aufrecht erhalten werden, und man schaffte es durch die "Poor Law Reform" 1834 wieder ab.

Über ein Jahrhundert hinweg zweifelte man an der Durchführbarkeit eines Plans, der ein Minimumeinkommen für alle Familien garantiert. Dieser Gedanke wurde erst während des Zweiten Weltkrieges erneut diskutiert.

Während dieser Zeit schlug Rhys-Williams ein umfassendes soziales Sicherungssystem vor, das alle Männer, Frauen und Kinder einschließen sollte.¹⁾ Grundlegend neu an diesem Plan war die Verschmelzung der Sozialversicherung mit dem Einkommensteuersystem, ein Ansatzpunkt, der vorher noch nicht diskutiert wurde. Ihren Vorschlag leitete die Autorin hauptsächlich von der Kritik an der unzureichenden Arbeitslosenversicherung ab. Das damals bestehende soziale Sicherungssystem half nur den Alten und Kranken, Rhys-Williams war aber der Meinung, daß in einer Demokratie jedem Bürger der gleiche Unterstützungsanspruch zusteht. Die Arbeitenden und Gesunden sollten vom Staat den gleichen Vorteil erhalten wie die Unbeschäftigten und Kranken. Daher sollte allen ein Mindesteinkommen garantiert werden, das über dem "Existenzminimum"²⁾ lag und als Familien-

1) S. Green, C., Negative Taxes and the Poverty Problem, The Brookings Institution, Washington, D. C. 1967, S. 52 ff.

2) Auf die Problematik dieses Begriffs wird hier nicht näher eingegangen. Man kann aber annehmen, daß in allen hier zu besprechenden Plänen das soziale bzw. kulturelle Existenzminimum gemeint ist, das über die nur zur physischen Existenz notwendigen Bedürfnisse hinausgeht.

einkommen gedacht war. Vorgesehen war, es nach Alter und Geschlecht wöchentlich auszubezahlen. Diese sogenannte "social dividend" sollte nicht durch die Zwangsbeiträge der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung finanziert werden, sondern durch eine Proportionalbesteuerung auf alle Einkommen; - zur damaligen Zeit hätte dies einen Steuersatz von etwa 40 % erfordert. Geplant war, durch eine zusätzliche Einkommensteuer auf Einkommen über 600 Pfund Mittel bereitzustellen, die die übrigen notwendigen Staatsausgaben - neben der Zahlung der direkten Einkommensübertragungen - gewährleisten. Die "social dividend taxation" als eine Art Steuertransfersystem ist also eng verwandt mit der ursprünglichen, klassischen Unterstützungseinrichtung von Berkshire, denn auch hier wird die Lücke zwischen dem tatsächlich erwirtschafteten Einkommen und dem "poverty-line-minimum" vollständig geschlossen.¹⁾

Eine in dieser Richtung abgewandelte Form von Unterstützungszahlungen wurde etwa zwanzig Jahre später von Friedman entwickelt und als Konzept der negativen Einkommensteuer 1962

1) Ähnliche Vorstellungen einer "social dividend-taxation" wurden u. a. von Ayres, Shutz und Smith formuliert. S. ebenda, S. 54 ff.

bekannt.¹⁾ Auch hier wird "ein System von Zuwendungen mit einer bestimmten Art der Einkommensbesteuerung"²⁾ verbunden. Anders als bei der "social dividend taxation" wird aber bei der negativen Einkommensteuer der Differenzbetrag zwischen dem tatsächlich erwirtschafteten Familieneinkommen und dem als notwendig angesehenen Einkommen nicht in voller Höhe erstattet, sondern die "Lücke der Armut" nur zu einem Teil ausgefüllt, d. h., eine Familie, deren Einkommen unter dem "Existenzminimum" liegt, erhält vom Staat nur einen bestimmten Prozentsatz der entsprechenden Differenz.

Bei der negativen Einkommensteuer handelt es sich somit keineswegs um eine "Steuer" im herkömmlichen Sinne, die in finanzwissenschaftlicher Sicht als

-
- 1) S. Friedman, M., Capitalism and Freedom, Chicago 1962, deutsch: Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, im folgenden zitiert als: Kapitalismus.

Wie wenig diese Wortschöpfung geglückt ist, da sie vor allem den Gedanken nahelegt, daß man die Vorstellungen der Progression unbesehen auch auf die negative Seite einer Skala übertragen könnte, zeigt Hansmeyer, K. H., Zur Problematik einer "negativen" Einkommensteuer, in: Die Aussprache, Bad Godesberg 1969, Heft 10, S. 325.

Darüberhinaus weist Pfähler darauf hin, daß der Negativterminus von verschiedenen Autoren nicht einheitlich interpretiert wird. So indiziert er nach Rolph die Richtung des Gesamtstroms ("negative tax liability"), nach Green u. a. die Richtung des marginalen Stroms ("negative rates tax") und schließlich nach Friedman u. a. das Vorzeichen des transferauslösenden Tatbestands ("negative tax base"). S. Pfähler, W., Begriff und Formen der Negativsteuern, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 31, Heft 2, Tübingen 1972, S. 244.

- 2) Rolph, E. R., Umstrittene negative Einkommensteuer, in: Finanzpolitik, Recktenwald, H. C., Hrg., Köln und Berlin 1969, S. 335.

"Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung"¹⁾ angesehen wird, sondern um eine Art umgekehrte Steuer oder besser um eine "bedürftigkeitsabhängige Transferausgabe".²⁾ Innerhalb des bestehenden Einkommensteuersystems tritt zu der Progression und zum Steuerverzicht in Form von Freibeträgen zusätzlich eine gezielte Transferzahlung, "die nach Art und Umfang steuerlich fest verzahnt ist",³⁾ da unterhalb des Grundfreibetrags dem Tarif ein negativer Steuersatz angefügt wird, gemäß dem zu Lasten des Steueraufkommens Transferzahlungen geleistet werden.

Diese Kompletttierung scheint logisch und gerecht zu sein, denn wenn man davon ausgeht, daß in dem progressiven Tarifverlauf und den Freibeträgen das - mittlerweile allerdings sehr umstrittene - Leistungsfähigkeitsprinzip⁴⁾ mit dem Postulat des "gleichen relativen Opfers" seinen Niederschlag gefunden hat, so könnten mit einer Verlängerung des Steuertarifs in den negativen Bereich hinein, also einer inversen Einkommensteuer, auch die Haushalte deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegen, steuertechnisch nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit behandelt werden.⁵⁾

1) Schmölders, G., Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl. Berlin 1965, S. 65.

2) Chrysant, I., Rürup, B., Zum Problem der negativen Einkommensteuer, in: Steuer und Wirtschaft, Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, Heft 4, November 1971, S. 360.

3) Molitor, B., Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen 1973, Bd. 24, Heft 1, S.39.

4) S. hierzu z. B. Haller, H., Die Steuern, Tübingen 1964, S. 39 ff., und derselbe, Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Finanzarchiv, NF 31, Heft 3, 1972, S. 461 ff.

5) S. ähnliche Argumentation Kershaw, J. A., Government Against Poverty, Washington D. C. 1970, S. 125.

Für diese Vervollständigung mit dem Ziel, eine Symmetrie des Einkommensteuersystems zu erlangen, spricht außerdem die Tatsache, daß Veränderungen des Freibetrages und/oder des Eingangsteuersatzes nun auch die untersten Stufen der Einkommenspyramide erreichen könnten.¹⁾ So würde eine Anhebung des Freibetrages - etwa in Zeiten der schleichenden Inflation - auch den Steuerzuschuß automatisch erhöhen, "wie einer Senkung des positiven Steuersatzes eine entsprechende Erhöhung des Transfersatzes zu folgen hätte, wenn sich die geringere Belastung oberhalb des Freibetrages mit einer größeren Entlastung im unteren Einkommensbereich decken soll".²⁾

Daß der Entwurf der negativen Einkommensteuer gerade in den USA konzipiert wurde und dort zu Beginn der sechziger Jahre so großes Interesse hervorrief, läßt sich auf bestimmte Gründe zurückführen:

In diese Zeit fällt der Aufruf zum Kampf gegen die Armut, der unter Kennedy und seinen Nachfolgern Johnson und Nixon in ständig wechselnden Programmen konkretisiert wurde. Trotz des steigenden Lebensstandards galten damals nach der "Social Security Administration" etwa ein Fünftel der US-Bürger als arm.³⁾ Das System der sozialen Sicherheit wurde daher als unzureichend angesehen. Es gibt zwar eine Vielzahl von Wohlfahrtsprogrammen,⁴⁾ aber in dem föderativen Staatsaufbau wurden sie sowohl von der Bundes-

1) S. Molitor, B., a. a. O., S. 39.

2) ebenda, S. 39.

3) S. Green, a. a. O., S. 3. Nach der SSA wurde 1963 eine nichtlandwirtschaftliche Familie von vier Personen als "arm" bezeichnet, wenn ihr Jahreseinkommen weniger als 3130 Dollar betrug. Für kleine oder größere Familien differierte der "poverty index" um 500 Dollar je Person.

4) Ihre gesamten direkten Zahlungen beliefen sich im Jahr 1968 auf etwa 48,2 Billionen Dollar. S. North, D.C., Miller, R.L., The Economics of Public Issues, 2. Aufl., New York u. a. 1973, S. 177.

regierung als auch den einzelnen Staaten und den Gemeinden eingeführt und sind schon in regionaler Hinsicht äußerst mangelhaft koordiniert. Zudem richten sie sich in der Mehrzahl nur auf bestimmte Gesellschaftsgruppen aus¹⁾ und liefern nur den Personen Schutz, die die Beitragszahlungen leisten können. "Diejenigen, die hierzu finanziell nicht in der Lage sind, fallen durch die weiten Maschen des US-amerikanischen Sozialversicherungssystems"²⁾. Die negative Einkommensteuer - integriert zu einem "totalen" Einkommensteuersystem - soll hier als eine Art Auffangnetz dienen und es den minderbemittelten Bürgern ermöglichen, in den Schutz der Sozialversicherung hineinzugelangen.

Es sei hervorgehoben, daß das System des "transfer-by-taxation" (Green) in zwei grundlegende Formen aufgeteilt werden kann. In die erste Gruppe gehört die "social-dividend-taxation", deren Ursprung auf den Plan von Rhys-Williams zurückzuführen ist, der die reinste Form dieser Art darstellt. Hier ist vorgesehen, daß die Armutslücke vollständig geschlossen wird. Zu der zweiten Gruppe gehört die "negative-income-taxation", die als erstes von Friedman ausgearbeitet wurde. In diesem Plan wird nur ein Teil des Unterschiedsbetrages zwischen dem als notwendig angesehenen Einkommen und dem tatsächlichen darunterliegenden Einkommen vom Staat erstattet. Alle anderen Vorschläge lassen sich nie ganz einer dieser reinen Fälle zuordnen, sie enthalten entweder bestimmte Wesensmerkmale nur eines der Pläne oder Teile von beiden.³⁾

1) S. Schiller, B. R., "The Economics of Poverty and Discrimination", Engelwood Cliffs, New Jersey 1973, S. 149.

2) Chrysant, I., Rürup, B., a. a. O. S. 360.

3) S. Green, C., a. a. O., S. 2.

Die Kosten zur vollständigen Schließung der Armuts-
lücke, wie sie das erste Konzept vorsieht, sind bei
gegebener Einkommensnorm wesentlich höher als die der
nur partiellen Schließung im zweiten.¹⁾ Darüberhin-
aus wird von zahlreichen Autoren bei der "social-
dividend-taxation" ein mangelnder Anreiz für den
Einzelnen befürchtet, aus eigenem Antrieb die Ar-
mutsschwelle zu überschreiten.²⁾ Aufgrund dieser nega-
tiven Folgen soll hier nur die negative Einkommen-
steuer als einkommenspolitisches Instrument be-
trachtet werden, deren Ausgestaltung und Anwendung
flexibler zu handhaben ist.

B. Die wichtigsten Vorschläge der negativen Einkommensteuer

I. Der Milton Friedman Plan

Friedman schlägt seinen Plan der negativen Einkommen-
steuer als Alternative zu den bestehenden Wohlfahrts-
programmen vor. Diese Tatsache wird von ihm ausdrück-
lich betont: "I have supported the negative income
tax as a s u b s t i t u t e for present welfare
programs, as a device for accomplishing the objectives
of those programs more efficiently, at lower cost to
the taxpayer, and with a sharp reduction in
bureaucracy."³⁾

-
- 1) S. Sleeman, J. F., The Welfare State. Its Aims,
Benefits and Costs, London 1973, S. 100.
 - 2) S. z. B. Thurow, L. C., Poverty and Discrimination,
Washington D. C., 1969, S. 147 ff.
 - 3) Friedman, M., The Case for the Negative Income
Tax: A View from the Right, U. S. Congress, House
Document No. 172, 1967, im folgenden zitiert als:
Case.

Wie sein Konzept im einzelnen ausgestaltet sein könnte, um diese Ziele zu erreichen, entwickelt er an Hand folgenden Beispiels:¹⁾

Im heutigen amerikanischen Bundeseinkommensteuergesetz stehen einer vierköpfigen Familie insgesamt Freibeträge von 2400 Dollar zu, zuzüglich einem Minimum von 600 Dollar sonstiger Abzüge von der Bemessungsgrundlage, zusammen also 3000 Dollar.

Verdient nun eine Familie gerade 3000 Dollar, so gleichen die Befreiungen und Abzüge das Einkommen aus, und es müssen keine Steuern bezahlt werden. Hier handelt es sich um das sogenannte Gleichgewichtseinkommen ("break-even-income").

Falls sie ein Bruttoeinkommen von 4000 Dollar erzielen würde, wäre das positiv zu versteuernde Einkommen 1000 Dollar. Nach Anwendung des geltenden Steuersatzes von 15,4 % - also eines Abzugs von 154 Dollar - würde dieser Familie ein Nettoeinkommen von 3846 Dollar verbleiben.

Würde man ein Gesamteinkommen von nur 2000 Dollar annehmen, so ergäbe die zwischen diesem Betrag und den Befreiungen und Abzügen entstehende Differenz von 1000 Dollar das negativ zu versteuernde Einkommen. Dies blieb bisher allgemein unbeachtet. Im Konzept der negativen Einkommensteuer erhielte nun die Familie einen Teil dieses Betrages als Zuwendung. Wenn der negative Steuersatz 50 % betragen würde - und von diesem Zuwendungssatz geht Friedman aus illustrativen Gründen aus - würde die Familie 500 Dollar ausbezahlt bekommen; sie hätte demnach ein verfügbares Einkommen von 2500 Dollar. Wenn sie überhaupt kein Einkommen beziehen würde, hätte sie ein negativ zu versteuerndes Einkommen von 3000 Dollar und würde bei konstantem Zuwendungssatz (50 %) 1500 Dollar erhalten. Dies

1) Dieses Beispiel ist ausführlicher als das ursprüngliche, in "Capitalism and Freedom" entwickelte, und wurde entnommen: derselbe, Case, a. a. O., S. 71 f. und derselbe, "Negative Income Tax I", in: Newsweek, September 16, 1968.

ist das garantierte Mindesteinkommen ("minimum guaranteed income") in unserem Beispiel.¹⁾

Friedman hält eine Staffelung der negativen Einkommensteuersätze durchaus für möglich und sagt von seinem Plan: "Die Vorteile dieser Maßnahme liegen offen auf der Hand. Sie ist speziell auf das Problem der Armut ausgerichtet. Die Hilfe erfolgt hierbei in der für den einzelnen nützlichsten Form, als Bargeld. Sie ist allgemein anwendbar und könnte anstelle der Vielzahl der derzeitigen angewendeten Sondermaßnahmen eingeführt werden. Sie zeigt die Kostenbelastung der Gesellschaft deutlich auf. Sie funktioniert ohne Beeinflussung des Marktes. Wie jede Maßnahme gegen die Armut verringert sie den Antrieb der Unterstützungsempfänger, sich selbst zu helfen, schließt diesen Antrieb jedoch nicht völlig aus, wie dies bei einem System der Einkommensunterstützung bis zu einem festgelegten Minimum der Fall wäre. Jeder zusätzliche Verdienst würde bedeuten, daß mehr Geld zum Ausgeben zur Verfügung stünde".²⁾

II. Die Vorschläge von Robert J. Lampman

Der Unterschied zwischen Friedmans und Lampmans Plan³⁾ besteht darin, daß im ersten die negative Einkommensteuer als alleinige Möglichkeit zur Verminderung der Armut betrachtet wird, im zweiten Plan ist die negative Einkommensteuer dagegen ein Mittel von mehreren, da die übrigen Wohlfahrtsprogramme beibehalten werden.

1) Eine graphische Darstellung ist zu finden bei Green, C., a. a. O., S. 69.

2) Friedman, M., Kapitalismus und Freiheit, a. a. O., S. 246.

3) S. Lampman, R. J., Approaches to the Reduction of Poverty, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 55, 1965, S. 526, und auch derselbe, Discussion of New Transfer Plan, in: Redistribution to the Rich and the Poor, Boulding, K. E., and Pfaff, M. Hrsg., Belmont 1972, S. 342 f.

Lampman sieht in der negativen Einkommensteuer also "both a supplement and a complement to the existing welfare programs", obwohl er glaubt, daß sie "would and should reduce the public assistance programs".¹⁾

Hier ist vorgesehen, daß jeder Familie ein bestimmter Ausgangsbetrag an Unterstützung zugeteilt wird und zwar unabhängig von der Familiengröße und ihrer Zusammensetzung. Dieser Betrag verringert sich durch Anwendung eines bestimmten Prozentsatzes je nach Höhe des tatsächlich erzielten Einkommens. Der Nettobetrag wird dann als Zuwendung ausbezahlt. Lampmans jüngstes Konzept umfaßt verschiedene Varianten.²⁾ Alle enthalten die bereits von Friedmans Plan bekannten drei Variablen: Das garantierte Mindesteinkommen, den Satz der tatsächlich erstatteten Zuwendungen und das Gleichgewichtseinkommen. Dieser "break-even level of income", also der Einkommensbetrag, bei dem weder eine Einkommensteuer erhoben, noch eine Zuwendung an die Familie gegeben wird, findet besondere Beachtung. Er wird nicht, wie bei Friedman, durch die Höhe der Steuerbefreiungen und Abzüge festgelegt, sondern durch die Armutsgrenze der Familie. Die von Lampman vorgeschlagene "poverty-line" liegt bei 1500 Dollar für Ledige oder Familienvorstände zuzüglich 500 Dollar für jedes weitere Familienmitglied.³⁾ Je nach dem

1) Green, C., a. a. O., S. 59. Wie dort aus der Fußnote zu entnehmen ist, basiert diese Aussage auf einer Unterhaltung zwischen Green und Lampman.

2) Leider sind seine Arbeiten "Negative Rates Income Taxation" und "The Guaranteed Minimum Income: Is it worth what it would cost?" unveröffentlicht. Daher muß auf den Aufsatz verwiesen werden: Hildebrand, G. H., Second Thoughts on a Negative Income Tax, in: Perspectives on Poverty and Income Distribution, Scoville, J. G., Hrsg., Lexington u. a. 1971, S. 198 - 214.

3) S. Green, C., a. a. O., S. 70, Fußnote.

Prozentsatz der Zahlungen, der in den einzelnen Versionen seines Plans in unterschiedlicher Höhe angenommen wird, ergibt sich dann das garantierte Mindesteinkommen als abhängige Variable und schwankt zwischen 420 und 2000 Dollar.¹⁾

Sowohl für Friedmans als auch für Lampmans Plan ist charakteristisch, daß - im Gegensatz zu den "social-dividend-taxation" -Vorschlägen - niemand gleichzeitig Unterstützungsempfänger und Steuerzahler, oder genauer Zahler direkter Steuern, sein kann.²⁾

III. Der James Tobin Plan

Seine Ausführungen lassen sich nicht so eindeutig den Vorschlägen der "negative-income-taxation" zuordnen, da sie auch verschiedene Elemente der "social-dividend-taxation" enthalten.

Wie Lampman schlägt Tobin die negative Einkommensteuer nicht als Alternative, sondern als eine Ergänzung zu den laufenden Wohlfahrtsprogrammen vor.³⁾

-
- 1) S. Hildebrand, G. H., a. a. O., S. 199, und auch Kreps, J. M., u. a. Contemporary Labor Economics: Issues, Analysis and Policies, Belmont 1974, S. 394 ff.
 - 2) S. Chrysant, I. und Rürup, B., a. a. O., S. 364.
 - 3) S. Tobin, J., Pechman, J. A. und Mieszkowski, P. M., Is a Negative Income Tax Practical?, in: The Yale Law Journal, Bd. 77, No. 1, Nov. 1967, S. 1-27; Tobin, J., The Negative Income Tax, in: Economics: A Reader, Elzinga, K. Hrsg., New York u. a. 1972, S. 198 - 205; (Reprint seines Aufsatzes: "The Case for an Income Guarantee", The Public Interest, No. 4, 1966); derselbe, Income Guarantees and Incentives, US Congress, House Document No. 172, 1967, S. 64 - 69; derselbe, The Negative Income Tax, in: Readings in Economics, 6. Aufl., New York u. a. 1970, S. 97 - 100; (Reprint seines Aufsatzes: On Improving the Economic Status of the Negro, in: Daedalus 1965).

Durch dieses Modell soll dem einzelnen Haushalt ein bestimmtes Mindesteinkommen zugesichert werden. Dieses auf ein Jahr bezogene, garantierte Existenzminimum, das gleichzeitig als Steuerfreibetrag angesehen wird, soll 400 Dollar pro Familienmitglied betragen. Bei einem Vierpersonenhaushalt beliefe es sich auf 1600 Dollar. Diese Zuwendungen werden wiederum "reduced by a certain fraction of every dollar of other income (the family) received"¹⁾ - hier wird ein Steuersatz von $33 \frac{1}{3} \%$ angewendet. Verdient beispielsweise eine vierköpfige Familie 1000 Dollar,²⁾ so entsteht ein hypothetisches Gesamteinkommen von 2600 Dollar, zusammengesetzt aus 1000 Dollar tatsächlichem zuzüglich 1600 garantiertem Mindesteinkommen. Dieses Gesamteinkommen übersteigt nun den Freibetrag um 1000 Dollar, auf die der Steuersatz von $33 \frac{1}{3} \%$ angewendet wird. Die Steuerschuld beträgt also 333 Dollar. Das hypothetische Gesamteinkommen von 2600 Dollar, vermindert um diese Steuerschuld, ergibt nun das verfügbare Einkommen von 2277 Dollar. Da das tatsächlich erzielte Einkommen nur 1000 Dollar betrug, wird die Differenz von 1277 Dollar vom Staat als Zuwendung geleistet. Dort, wo der $33 \frac{1}{3}$ prozentige Steuersatz mit dem geltenden zusammentrifft, werden die Zuwendungen 0, - hier liegt der "tax-break-even point". Auf alle Einkommen, die oberhalb dieses Punktes liegen, wird der geltende Steuersatz angewendet. Damit wird sichergestellt, daß niemand mehr Steuern zu zahlen hat als gegenwärtig. In einem bestimmten Bereich unterhalb des "tax-break-even points" erhalten die Steuerpflichtigen eine Steuerermäßigung, so daß ihnen ein höheres verfügbares Einkommen zukommt, als im geltenden Einkommensteuersystem.³⁾

1) derselbe, The Negative Income Tax, in: Reading in Economics, a. a. O., S. 99.

2) das Zahlenbeispiel ist entnommen: Chrysant, I. und Rürup, B., a. a. O., S. 364.

3) Eine graphische Darstellung ist zu finden bei: Tobin, J., Is the Negative Income Tax Practical?, a. a. O., S. 7, oder derselbe, The Negative Income Tax, in: Readings in Economics, a. a. O., S. 99.

So ist es nach den Vorschlägen Tobins wie bei der "social-dividend-taxation" möglich, daß die Unterstützungsempfänger gleichzeitig Steuerzahler - d. h., Zahler direkter Steuern - sein können.

C. Allgemeine Charakteristika der "negative-income-taxation"

Alle Vorschläge einer negativen Einkommensteuer sind sich in ihren Grundzügen ähnlich, sie differieren lediglich in der Größe von drei entscheidenden Variablen:

- dem garantierten Mindesteinkommen, das gewöhnlich mit der Zahl der Familienmitglieder variiert,
- dem negativen Steuersatz, der in den drei betrachteten Plänen in einer Höhe von 14 bis 75 % alternativ angenommen wird und
- dem sogenannten Gleichgewichtseinkommen, bei dem weder eine Einkommensteuer erhoben, noch eine Zuwendung an die Familie gegeben wird.

Jeweils zwei dieser Variablen determinieren die Größe der Dritten. Welche als abhängige und welche als unabhängig anzusehen ist, wird dadurch bedingt, wie im einzelnen die Schwerpunkte gesetzt wurden. Bei den social-dividend-taxation Plänen wird wie im Vorschlag von Tobin von dem garantierten Mindesteinkommen und dem negativen Steuersatz ausgegangen. Diese beiden politisch festzusetzenden Variablen sind die Unabhängigen, die die Höhe der dritten, also des Gleichgewichtseinkommens, als abhängige Größe bestimmen. Der Zusammenhang läßt sich in folgender

Gleichung ausdrücken:¹⁾

$$Y_g/t_n = R$$

dabei ist: Y_g = garantiertes Mindesteinkommen

t_n = negativer Steuersatz

R = Gleichgewichtseinkommen

Bei den Plänen der eigentlichen negativen Einkommensbesteuerung ist die Wertigkeit anders verteilt. Hier wird von dem Gleichgewichtseinkommen ausgegangen. Wenn es in einer bestimmten Höhe festgelegt ist - Friedman bestimmt es durch die einer Familie eingeräumten Steuerfreibeträge und Abzüge, Lampman durch die Armutsgrenze - wird diese Größe mit einem negativen Steuersatz kombiniert. Als abhängige Variable ergibt sich dann das garantierte Mindesteinkommen. Diese Beziehung kann ebenfalls in einer Gleichung veranschaulicht werden:

$$R \cdot t_n = Y_g$$

Jedes theoretische Konzept ist mit bestimmten Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung verbunden, deren Lösung erst die Durchführbarkeit eines Modells zuläßt. In diesem Fall sind neben der richtigen Bestimmung der einzelnen Variablen die anfallenden Kosten zu erwähnen, aber auch technische Hindernisse, die einer Realisierung der negativen Einkommensteuer entgegenstehen können. Auf diese Probleme soll im Abschnitt über die Anwendung des Modells auf dem Agrarsektor eingegangen werden. Vorher erscheint es

1) S. zu den Gleichungen Green, C., a. a. O., S. 63 f. und Culyer, A. J., The Economics of Social Policy, London 1973, S. 101.

angebracht, kurz die ersten empirischen Experimente mit der negativen Einkommensteuer zu beschreiben, um prüfen zu können, inwieweit die dabei gewonnenen Erfahrungen für die anschließend vorzunehmende Untersuchung von Nutzen sind.

D. Praktische Versuche mit der negativen Einkommensteuer

I. Das New Jersey-Pennsylvanien Experiment¹⁾

Das Experiment wurde gemeinsam durchgeführt von dem Institute of Research on Poverty der Universität von Wisconsin, MATHEMATICA - einem Research Unternehmen und dem Office of Economic Opportunity.

Der erste Teil des Versuchs begann im August 1968, der letzte im Frühjahr 1969. Er wurde insgesamt drei Jahre lang praktiziert, und vorgesehen war, daß die Gesamtkosten - also Transferzahlungen einschließlich der Kosten für die Planung und Ausführung - etwa 5 Millionen Dollar betragen sollten.

Im Rahmen des Experiments wurden in vier Großstädten New Jerseys und in einer von Pennsylvanien bestimmte sozial schwach gestellte Familien ausgewählt, und zwar beschränkte man sich auf Haushalte "in urban industrial areas which include at least one working-age

1) S. hierzu: Elesh, D. u. a., The New Jersey-Pennsylvania Experiment: A Field Study in Negative Taxation, in: Transfers in an Urbanized Economy, Boulding, E. K., Pfaff, M. und Pfaff, A., Hrsg., Belmont 1973, S. 181 - 201; Kershaw, D. N., Issues in Income Maintenance Experimentation, in: Evaluating Social Programs, Rossi, O. H. und Williams, W., Hrsg., New York 1972, S. 221 - 245; Watts, H. W., Graduated Work Incentives: An Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 59, May 1969, Nr. 2, S. 463 - 472.

(18 - 58) male who is neither a full-time student nor permanently disabled and at least one other family member. The eligible population is further limited to those whose "normal" income places them in the poor or near-poor categories (less than 1.5 times the official poverty thresholds)."¹⁾

Der Plan umfaßte eine experimentelle und zwei Kontrollgruppen. Die erste Kontrollgruppe bestand aus 650 Familien, die zweite aus 100. Den 659 Familien der Versuchsgruppe wurden jeweils eine von acht verschiedenen negativen Einkommensteuerplänen zugeordnet. Bei diesen Plänen handelte es sich um Kombinationen aus vier verschieden hohen, garantierten Mindesteinkommen (von 1741 bis 4352 Dollar für eine vierköpfige Familie) und drei verschiedenen Steuersätzen (von 30 bis 70 %).²⁾

Das eigentliche Experiment lief wie folgt ab:

Nachdem sich die Familien nach eingehenden Erklärungen und Einweisungen bereiterklärt hatten, am Experiment teilzunehmen - nur ca. 7 % verweigerten ihre Zustimmung - , erhielt die Versuchsgruppe von einem Stichtag an in einem zweiwöchigen Turnus die Unterstützungszahlungen. Sie waren lediglich verpflichtet, monatlich ihr Einkommen und ihre Familienzusammensetzung anzugeben und vierteljährlich ein Interview zu gewähren. Die Zahlungen wurden auch dann fortgesetzt, wenn die Haushalte sich aufteilten oder den Wohnort änderten. Solange die Einkommensangaben regelmäßig eingesendet wurden, blieben auch die Familien in der Untersuchung, deren Einkommen zeitweise über

1) Watts, H. W., a. a. O., S. 465. "Normal Income" bezieht sich auf einen empirischen Näherungswert an eine langfristige Einkommenskonzption.

2) S. Ellesh, D., a. a. O., S. 190 f.

dem "break-even point" lagen. Für jedes Interview wurden zunächst fünf, später acht Dollar vergütet.

Da die Untersuchung in Konkurrenz zu den anderen Wohlfahrtsprogrammen stand, war zu erwarten, daß einige Familien die eventuell höheren Unterstützungszahlungen der anderen Programme vorziehen würden. Statt nun diese Haushalte aus dem Versuch auszuschließen und damit auf ihre Daten zu verzichten, wurden sie in der Stichprobe belassen und erhielten zusätzlich zu den bisherigen Zahlungen den niedrigsten Betrag an Zuwendungen aus der negativen Einkommensteuer.

Zu den zahlreichen technischen Schwierigkeiten, die mit derartigen Versuchen verbunden sind, tritt ein großes methodologisches Problem hinzu. Es besteht die Gefahr, daß die Wirkung des Transfers mehr auf das Experiment selbst zurückzuführen ist, als auf den Tatbestand der Zuwendungen ("Hawthorne effect"). Beispielsweise ist es denkbar, daß die vierteljährlichen Interviews mit ihren detaillierten Fragen, ob und in welchem Umfang Arbeit angenommen wurde, die Bereitschaft zur Arbeit stimuliere. Dieser Effekt wird durch den Vergleich mit der zweiten Kontrollgruppe gemessen, da deren Arbeitsmotivation durch nur jährliche Befragungen kaum gefördert werden dürfte.

Ergebnisse und Schlußfolgerungen des Experiments können zu diesem Zeitpunkt nur für die halbe Dauer von fünfzehn Monaten angeführt werden. Aus der Beobachtung der Feldstudie in drei Städten (37 % des gesamten Versuchs) läßt sich vor allem sagen, nur geringe Anzeichen bestehen dafür, daß Lohnempfänger den Arbeitsmarkt verlassen. Die Veränderungen von vier Variablen¹⁾

1) S. ebenda, S. 193 f.

(Einkommen des Haushaltsvorstandes, das gesamte Familieneinkommen, Zahl der Arbeitsstunden und die berufliche Stellung der Ehefrau), die sich vom ersten bis zum fünften vierteljährlichen Interview ergeben, machen folgende Aussagen möglich: Ähnlich wie zwei noch zu betrachtende Studien bei der positiven Einkommensbesteuerung keine Veränderung der Arbeitsmotivation feststellen konnten, gibt es auch bei diesem Experiment keine Beweise dafür, daß die hier eingeführten Formen der negativen Einkommensteuer einen lähmenden oder anreizenden Effekt auf das Arbeitsangebot ausgelöst haben.¹⁾ Es bleibt festzuhalten, daß die Unterstützungszahlungen ebenso verwendet wurden wie jedes tatsächlich erwirtschaftete Einkommen.

Die Familien sahen die Zuwendungen keinesfalls als unerwarteten Glücksfall an, der sinnlos ausgegeben werden könnte. Detailliertere Folgerungen sind erst nach vollständiger Beendigung des Experiments möglich.

Zu dem damaligen Zeitpunkt waren bereits drei verschiedene Nachbildungen des New Jersey-Pennsylvanien Modells geplant, bzw. begonnen: In Seattle wird geprüft, inwieweit das negative Einkommensteuersystem mit einem Arbeitskräfte-Programm vereinbar ist, in Indiana soll der Einfluß auf die Stabilität und Struktur der Haushalte festgestellt werden und in Iowa sowie in North Carolina wird das Konzept nicht in städtischer, sondern in ländlicher Umgebung erprobt. Da der Ablauf dieses Versuchs im Rahmen des hier betrachteten Problemkomplexes von Bedeutung ist, soll auch auf ihn kurz eingegangen werden.

1) S. ebenda, S. 193 ff. und Rivlin, A. M., Systematic Thinking for Social Action, Washington, D. C. 1971, S. 100 f.

II. Das North Carolina-Iowa Experiment¹⁾

Man kann davon ausgehen, daß Ergebnisse und Schlußfolgerungen des oben geschilderten Experiments nicht ohne weiteres auf einen ländlich strukturierten Raum übertragbar sind. Aus diesem Grund wurde in North Carolina und Iowa Ende 1969 eine weitere Feldstudie durchgeführt, die vor allem Wirkungen auf den Arbeitsanreiz der Landbevölkerung sowie die Mobilitätsziffer und die Zusammensetzung der Abwanderungsquote feststellen sollte.

Die grundlegenden Merkmale der Untersuchung waren weitgehend die gleichen wie im ersten Experiment, nur mit dem Unterschied, daß sich die Auswahl auf Einzelpersonen-Haushalte ausdehnte und die Haushaltsvorstände nicht nur männlichen, sondern auch weiblichen Geschlechts und über 58 Jahre alt sein konnten. Geringe Unterschiede bestanden auch in der Definition des erwirtschafteten Einkommens und des Abrechnungszeitraums.

Von den Familien mit männlichen Haushaltsvorständen unter 65 Jahren hatten 15 % ausschließlich landwirtschaftliche Einkommen, 43 % waren außerlandwirtschaftliche Lohnempfänger, und die restlichen 42 % erzielten Einkommen sowohl aus der Landwirtschaft als auch aus anderen Sektoren.²⁾ Die etwa 900 Familien,³⁾

1) S. hierzu: Bawden, L. D.: Income Maintenance and the Rural Poor: An Experimental Approach, in: American Journal of Agricultural Economics, Bd. 52, Nr. 3, August 1970, S. 438 - 441, im folgenden zitiert als: Income Maintenance und derselbe, Implications of a Negative Income Tax for Rural People, in: American Journal of Agricultural Economics, Bd. 53, Nr. 5, Dezember 1971, S. 754 - 760, im folgenden zitiert als: Implications.

2) S. derselbe, Implications, a. a. O., S. 754.

3) Bawden gibt unterschiedlich 825 und 970 Familien an. Ebenso differieren die Gesamtkosten für das Office of Economic Opportunity zwischen 3,3 und 5 Millionen Dollar in den genannten Aufsätzen.

deren Einkommen mindestens eineinhalbfach unter der "poverty-line" lagen, wurden zu 46 % in eine Versuchsgruppe und zu 54 % in eine Kontrollgruppe eingeteilt. Der Versuchsgruppe wurde jeweils eine von fünf verschiedenen negativen Einkommensteuerplänen zugeordnet. Diese Pläne waren Kombinationen aus drei unterschiedlichen Steuersätzen (30, 50 und 70 %) und drei verschieden hohen garantierten Mindesteinkommen (die Hälfte der "poverty-line", dreiviertel davon oder der gesamte Betrag).¹⁾ Das Experiment dauerte ebenfalls drei Jahre. In diesem Zeitraum erfolgten die Zahlungen alle 14 Tage und vierteljährlich wurden die Interviews durchgeführt.

Noch weniger als aus dem New Jersey-Pennsylvanien Experiment lassen sich aus diesem bereits allgemein-gültige Schlüsse ziehen. Die Aufarbeitung umfaßt erst die Daten des ersten Jahres und die Analyse beschränkt sich zudem auf die Haushalte mit nur außerlandwirtschaftlichen Einkommen.²⁾ Gerade das Verhalten der Landwirte auf die unterschiedlichen negativen Einkommensteuerpläne ist bisher noch nicht untersucht. Damit sind zu dem Bereich, der innerhalb dieser Arbeit besonders interessiert, noch keine Aussagen möglich. Aber auch die Auswertung des zur Verfügung stehenden Materials könnte nur mit größten Einschränkungen vorgenommen werden.³⁾

Grundsätzlich sind derartige Experimente in ihrem Wert nicht hoch genug einzuschätzen. Sie bilden einen Schritt hin zur empirischen Erforschung bestimmter politischer Konzepte und Alternativen. Aus den ge-

1) S. derselbe, Income Maintenance, a. a. O., S. 440.

2) S. derselbe, Implication, a. a. O., S. 756.

3) S. ebenda.

wonnenen Erfahrungen lassen sich nicht nur für die Sozialpolitik neue Formulierungen ableiten. "If agricultural economists will begin to consider social experimentation as a research tool, we shall have a much more effective and cogent set of rural policies and programs in the future than we have had in the past."¹⁾

1) Ebenda, S. 760.

Vierter Teil: Die Anwendung der negativen Einkommensteuer auf dem Agrarsektor

A. Methodische Bemerkungen und Zielsetzung

Bisher wurde das Konzept der negativen Einkommensteuer sowohl in der theoretischen Ausarbeitung als auch in den Experimenten als ein rein sozialpolitisches Instrument konzipiert und eingesetzt. Es diente insofern als Mittel im Kampf gegen die Armut.

Hier wird nun der Versuch unternommen, von der ausschließlich sozialpolitischen Verwendung abzugehen und bestimmte strukturpolitische Momente einzubeziehen. Es soll geprüft werden, ob das Konzept der negativen Einkommensteuer auf dem Agrarsektor allein angewendet werden kann. Im Gegensatz zu dem North Carolina-Iowa-Experiment, bei dem die fünf verschiedenen Pläne zwar auf einem landwirtschaftlich strukturierten Raum realisiert wurden, dort aber innerhalb der Versuchsgruppe jede sozial schwach gestellte Familie unabhängig von dem Erwerbszweig Unterstützungen erhielt, werden hier lediglich Zuwendungen aus der negativen Einkommensteuer an landwirtschaftliche Betriebe untersucht. Dadurch, daß eine sozialpolitische Zielsetzung besteht, werden nur einkommensschwache Betriebe ausgewählt. Aufgrund der Tatsache, daß nur Betriebe der Landwirtschaft angesprochen werden, tritt deutlich eine strukturpolitische Intention hinzu. Der Gedanke, die sozial- mit strukturpolitischen Momenten zu verbinden, kann aber auch von einer anderen Seite aus entwickelt werden. Da im Gegensatz zu den USA in der Bundesrepublik Deutschland und den meisten anderen

EG-Staaten das Sozialleistungssystem relativ übersichtlich und gut ausgebaut ist, wäre hier eine Einführung der negativen Einkommensteuer in ihrer ursprünglichen, rein sozialpolitischen Bestimmung unzumutbar und überflüssig. Geht man aber über den ausschließlich sozialpolitischen Zweck hinaus, erscheint hier auch das Instrument der negativen Einkommensteuer in einem anderen Licht.

Das Ziel, die Einkommen der sozial schwach gestellten Betriebe auf dem Agrarsektor anzuheben, um die starke innere Disparität abzubauen, stellt zwar nur eine Einschränkung der ursprünglichen Konzeption dar, da von dem Streben nach einem globalen Einkommenssicherungsprogramm für die gesamte Bevölkerung abgegangen wird. Darüberhinaus sollen aber hier - ähnlich wie in Friedmans Vorschlag, bei dem die gegenwärtigen US-amerikanischen Maßnahmen im Rahmen der sozialen Sicherung und der öffentlichen Wohlfahrt durch die negative Einkommensteuer ersetzt werden - diese als Alternative zu den im ersten Abschnitt geschilderten, kaum noch kontrollierbaren agrarpolitischen Marktbeeinflussungen eingesetzt werden. Indem die negative Einkommensteuer als Instrument der Einkommenspolitik dient, kann auch dem Wunsch nach einer Trennung der Preis- und Einkommenspolitik innerhalb der protektionistischen Marktpolitik nachgekommen werden.

So soll einmal eine Änderung der bestehenden Preispolitik, zum anderen die Einführung dieses einkommenspolitischen Instrumentariums angestrebt werden, d.h. neben einem stufenweisen Abbau der Preisinterventionen - besonders bei Überschußprodukten - auf der einen Seite, wird gleichzeitig auf der anderen ein schrittweiser Aufbau des negativen Einkommensteuersystems vorgeschlagen. Dabei ist vorgesehen, die

Unterstützungszahlungen von vornherein zeitlich zu begrenzen. Im Gegensatz zu der bisher üblichen unbefristeten Agrarsubventionierung mit ihrer Reaktion, die gewünschte Anpassung der Tendenz nach zu verzögern oder sogar die bisherige Struktur zu konservieren, soll durch die ex ante Terminierung der Einkommensübertragungen ohne Zwang eine grundlegende Verhaltensänderung bei den Empfängern im Hinblick auf die unten angeführte Zielsetzung bewirkt werden. Da die Transferleistungen nicht als dauerhafter Bestandteil des zur Verfügung stehenden Einkommens angesehen werden können, wird eine bessere Umstellung der Produktion an die jeweilige Marktbedingung erwartet. Zwar soll zunächst in der landwirtschaftlichen Einkommensbildung Menge und Preis zugunsten der Ausgleichszahlungen zurücktreten, aber am Ende der Übergangszeit müssen die Pläne und Handlungsweisen der landwirtschaftlichen Betriebe auf die Erfordernisse eines "freien" Wettbewerbs ausgerichtet sein. Bis zum Auslauf der Zahlungsleistungen sollte die Marktpolitik so ausgestaltet sein, daß der Preis seine ökonomische Funktion zur Erhaltung des Marktgleichgewichtes erfüllen kann. In der Übergangsperiode wird durch Senkung der gemeinsamen Richtpreise - mindestens real, durch Einfrieren der Nominalpreise, - ein Preisniveau angestrebt, bei dem auch die währungspolitischen Interventionen, besonders die Erhebung des Grenzausgleichs, wegfallen können und dadurch ein freier Austausch an Agrarprodukten innerhalb der EG ermöglicht wird. In diesem Zusammenhang wurde bereits angeregt, anstelle des Grenzausgleichs bis zu einer gemeinsamen Währungspolitik vorübergehend länderspezifische unterschiedliche Einkommenshilfen vorzunehmen.¹⁾

Mit dem hier vorgeschlagenen einkommenspolitischen

1) S. Priebe, H., Überfällige Neuorientierung der EWG-Agrarpolitik, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 12. Jg., Frankfurt 1973.

Instrument soll in Verbindung mit einer Änderung der Preispolitik eine Verbesserung der intrasektoralen Einkommensdistribution, ein Abbau der Überschüsse und eine Förderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch Intensivierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft erreicht werden. Zu diesen, schon von der Expertengruppe des Atlantischen Instituts verfolgten Ziele, soll noch ein weiteres treten und zwar die notwendige Landschaftspflege im Rahmen des Umweltschutzes, oder ganz allgemein die Erschließung des ländlichen Raumes für eine Gesellschaft, die mit wachsender Freizeit und veränderten Bedürfnissen eine sinnvolle Lebensgestaltung sucht.

Jeder praktischen Anwendung eines theoretischen Konzepts stehen Widerstände und Komplikationen entgegen. Erst die Diskussion dieser Schwierigkeiten zeigt, wie praktikabel ein Modell ist. Auch die Pläne der negativen Einkommensteuer beinhalten bestimmte technische Probleme bei der Realisierung. Diese treten umso stärker auf, je mehr man die Ausgestaltung der direkten Einkommensübertragungen auf die individuelle Situation der Empfänger abstimmen will.

B. Zur Problematik einer praktikablen Einkommensdefinition

Soll den landwirtschaftlichen Erwerbsbetrieben ein Mindesteinkommen zugesichert werden, können als Bemessungsgrundlage verschiedene Einkommensmaßstäbe herangezogen werden. So könnte beispielsweise in Frage kommen die Wertschöpfung als Maßstab der Faktorentlohnung, der Gewinn (Reineinkommen) als das eigentliche Kriterium für die Beurteilung der

Ertragslage der landwirtschaftlichen Unternehmen oder das steuerliche Einkommen, das als Gesamteinkommen die Summe der Einkünfte bezeichnet. Hinsichtlich des angestrebten Ziels und des Tatbestands, daß die negative Einkommensteuer per definitione an dem Steuerbegriff des Einkommensteuersystems anknüpft, kann hier nur von dem steuerlichen Einkommen als Bemessungsgrundlage ausgegangen werden.¹⁾

Dabei zeigt sich, daß die Integration einer positiven und negativen Einkommensteuer wesentlich leichter durchzuführen ist, wenn von einem einheitlichen Einkommensbegriff in beiden Fällen ausgegangen wird. Dies bereitet unter US-amerikanischen Verhältnissen einige Schwierigkeiten, da dort im gegenwärtigen Einkommensteuersystem ein "berichtigtes Bruttoeinkommen" (adjusted gross income)²⁾ verwendet wird, das von vornherein einige wichtige Komponenten der Einkünfte ganz oder teilweise ausschließt, wie z. B. erzielte Kapitalgewinne, bestimmte Zinsen, Stipendien etc.

Würde innerhalb des deutschen Einkommensteuersystems eine Negativsteuer eingeführt, so bedürfte es grundsätzlich keiner Umformulierung des Einkommensbegriffes. Schließlich ergibt sich nach § 2 EStG das Einkommen aus dem Gesamtbetrag der Einkünfte aus den verschiedenen Einkunftsarten. Dies bedeutet, daß neben dem Gewinn aus der Land- und Forstwirtschaft und gegebenenfalls den Einkünften aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit auch die Einkünfte aus Kapitalvermögen, wie beispielsweise Erträge aus Wertpapieren, Zinsen aus Bank- und Sparguthaben oder Gewinnausschüttungen von Genossenschaften berücksichtigt sind. Ebenso werden Miet- und

1) Einwände s. S. 75.

2) Green, C., a. a. O., S. 82.

Pachteinnahmen, Renten und Pensionen sowie andere sonstige Einkünfte wie etwa Stundienzuschüsse von dem Einkommensbegriff umfaßt.¹⁾ Darüberhinaus zählen zu den Einkünften aus der Landwirtschaft auch der Nutzwert der eigenen Wohnung (§ 13 EstG). Das steuerliche Einkommen ist hier also wesentlich weiter auszulegen. Für den Zweck der negativen Einkommensteuer ist es angemessen, die wenigen Komponenten, die überhaupt nicht, nur partiell oder an anderer Stelle erfaßt werden, in die Einkommensberechnung hinzuzuzählen, wie etwa Schenkungen oder Erbschaften, die Auszahlungen aus einer Lebens-, Unfall- oder Kapitalversicherung, die nicht in das Betriebsvermögen fließen und dann bereits der Einkommensteuer unterliegen sowie private Lotterie-, Toto-, Lotto- oder Rennwettgewinne. Fraglich ist noch, ob die Leistungen der Sozialversicherung und die Sozialhilfe für die Ermittlung der Transferzahlungen als Einkommen zählen sollen oder nicht. Da die negative Einkommensteuer hier als Alternative zum größten Teil der Aufwendungen für die Agrarpreisstützungspolitik vorgeschlagen wird, aber nicht als Ersatz für die sozialpolitischen Instrumente, sollen diese Leistungen auch nicht als Einkommensbestandteil gelten. Sie müßten nur dann als solche angesehen werden, wenn diese sozialpolitische Maßnahmen über das hinausgingen, was den mit der Landwirtschaft vergleichbaren Wirtschaftszweigen gewährt wird.

C. Bestimmung der Variablen

Es wurde gezeigt, daß alle Pläne der negativen Einkommensteuer auf drei entscheidenden Variablen basieren. Welche abhängig und welche unabhängig

1) Die nach § EstG steuerfreien Pachteinnahmen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebsteils oder Grundstücks in Höhe bis zu 2000,-- DM sollen hier als Einkommensbestandteile gelten.

sind, wird dadurch bestimmt, auf welche Größe der Schwerpunkt gelegt wird. Damit werden gleichzeitig die unterschiedlichen Vorschläge gekennzeichnet.

Hier soll in einer gewissen Analogie zu den Vorstellungen von Friedman, der seinen Plan alternativ zu den bestehenden Wohlfahrtsprogrammen vorschlägt, die negative Einkommensteuer als Ersatz für bestimmte Agrarsubventionen angesehen werden. Das bedeutet, daß in ähnlicher Weise vorgegangen werden muß, wie in diesem an erster Stelle aufgeführten Vorschlag.

I. Festlegung des Gleichgewichtseinkommens

Als erste Variable wird demzufolge das Gleichgewichtseinkommen ("break-even-income") festgelegt, also der Betrag, bei dem weder eine Einkommensteuer erhoben, noch eine Zuwendung geleistet wird.

Im deutschen Einkommensteuergesetz beläuft sich nach der Einkommensteuerreform der Grundfreibetrag vom 1. 1. 1975 ab für Alleinstehende auf 3000,-- DM, bei Ehegatten auf das Doppelte, also 6000,-- DM. Sonstige Abzüge in einer bestimmten Höhe, wie das im amerikanischen Bundeseinkommensteuergesetz enthaltene Minimum für absetzbare Sonderausgaben, können hier nicht eindeutig festgelegt werden. Schließlich sind die Sonderausgaben erst nach Ermittlung der einzelnen Einkunftsarten und deren Verlustausgleich von dem Gesamtbetrag der Einkünfte abzuziehen. Dafür kann hier bei Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft ein zusätzlicher Freibetrag von 1200,-- DM für Alleinstehende und 2400,-- DM bei Ehepaaren berücksichtigt werden. Der erhöhte Freibetrag für

Ehegatten wird auch dann gewährt, wenn nur einer von ihnen diese Einkünfte hat. Neben diesen einkunftsbezogenen sind noch persönliche Freibeträge für außergewöhnliche Belastungen zu beachten.

Wenn nun ein landwirtschaftlicher Betrieb angenommen wird, dessen Unternehmerehepaar mindestens ein Kind zur Berufsausbildung auswärts untergebracht hat und mindestens ein Elternteil des Unternehmerehepaares noch zum Haushalt gehört, ergibt sich nach neuem Recht ein Gesamtfreibetrag von 10 120,-- DM (6000,-- DM Grundfreibetrag, 2400,-- DM einkunftsbezogener Freibetrag und 1920,-- DM persönliche Freibeträge). Derartige Familienzusammensetzungen sind bei Landwirten recht häufig anzutreffen. Hier liegt die Stärke der Familie über dem allgemeinen statistischen Durchschnitt von 3,3 Personen je Mehr-Personenhaushalt. Hinsichtlich ihrer Zusammensetzung ist anzufügen, daß größere Familien mit Angehörigen aus drei Generationen am häufigsten bei selbständigen Landwirten anzutreffen sind.¹⁾ Falls dennoch persönliche Freibeträge nicht in Anspruch genommen werden können, würde sich der Gesamtfreibetrag bei einem verheirateten Betriebsleiter höchstens auf 8400,-- DM verringern. Daher ist es nicht nur aus rechnerischen Gründen zu vertreten, wenn das Gleichgewichtseinkommen in einer arbeitshypothetischen Höhe von 10 000,-- DM bestimmt wird.

Erst für Einkommen, die über diesem Betrag liegen, müssen Steuern bezahlt werden, und der einfachste Weg, die negative Einkommensteuer mit der positiven zu verbinden, ist der, diesen Freibetrag, von dem an die positive Besteuerung ihre Anwendung findet, als den Punkt zu wählen, bei dem die Zuwendungen aus der negativen Einkommensteuer gleich Null werden. Die

1) S. Priebe, H., Landwirtschaft, a. a. O., S. 48 und 51.

beiden Steuersätze würden dann an dieser Stelle miteinander verbunden und, wie bei Friedman vorgesehen, wäre kein Haushalt gleichzeitig Steuerzahler, d. h. Zahler direkter Steuern und Unterstützungsempfänger.

Innerhalb eines solchermaßen integrierten Einkommenssteuersystems würde der Steuertarif dann getrennt für den Agrarsektor folgende Gestalt haben:

In dem Bereich unterhalb des Gesamtfreibetrages würde ein negativer Steuertarif angewendet, der entweder einen einheitlichen, im Vergleich zum positiven Eingangstarif aus Anreiz- und Gerechtigkeitserwägungen höheren Satz betragen könnte oder als progressiver bzw. regressiver Steuersatz mit steigendem eigenen Einkommen marginal ab- oder zunimmt. Oberhalb des Grundfreibetrages gilt der heutige Tarif. Dies bedeutet, daß sich an die Nullzone eine Proportionalzone anschließt, in der das Einkommen einem gleichbleibenden Steuersatz in Höhe von 22 % unterworfen wird. Auf die Proportionalzone folgt der Progressionsbereich des Tarifs, in dem das Einkommen einer mit seiner Höhe ansteigenden überproportionalen Besteuerung von 30,8 % bis 56 % unterliegt. An den Progressionsbereich schließt sich die obere Proportionalzone an, in der das zu versteuernde Einkommen dann gleichbleibend nach dem Spitzensteuersatz belastet wird.

II. Festlegung des negativen Grenzsteuersatzes

Es erhebt sich nun die Frage, in welcher Höhe der negative Grenzsteuersatz gewählt werden soll. Hier handelt es sich also um die Bestimmung der zweiten Variablen, die trotz des Hinweises auf die zeitlich begrenzte Anwendung schwierig ist. Denn einerseits muß sichergestellt sein, daß die Betriebe

mit sehr niedrigen oder gar keinen Einkünften hinreichend unterstützt werden, um das Ziel einer Minderung der inneren Einkommensdisparität erreichen zu können, andererseits muß ein - noch näher zu betrachtender - Anreiz gewährleistet sein, trotz des garantierten Mindesteinkommens zusätzlich eigenes Einkommen zu erwerben, vor allem durch die Bereitstellung solcher Produkte, die nicht zu weiteren Überschüssen führt. Das Problem ist also, wie hoch muß mindestens und wie niedrig darf höchstens der marginale Steuersatz im Negativbereich sein, um eine im gesamtwirtschaftlichen Sinne angemessene Verhaltensweise der in Frage stehenden Betriebe herbeizuführen, und wie sollte der Tarifverlauf ausgestaltet werden.

Einmal könnte an einen einheitlichen Satz gedacht werden. Dabei ist ein 100prozentiger negativer Steuersatz von vornherein auszuschließen. Bei ihm würde die "Armutslücke" vollständig geschlossen, ein Ziel, das zwar von dem Speenhamland System und den späteren social-dividend Plänen verfolgt wurde, aber nicht von der negativen Einkommensbesteuerung. Hier bekäme ein Betrieb den Differenzbetrag zwischen dem eigenen Einkommen und dem Gleichgewichtseinkommen in vollem Umfang als Zuwendung erstattet. Dagegen spricht aber, daß einmal seine Durchführung hohe Kosten verursachen würde, zum anderen, daß dabei der negative Einfluß auf die Arbeitsmotivation besonders krass auftreten könnte.¹⁾ In diesem Extremfall würden nämlich die Bezieher feststellen, daß völlig unabhängig vom Arbeitsaufwand das gleiche Einkommensniveau gehalten werden kann. Kaum ein Betrieb in den unteren Einkommensstufen würde sich veranlaßt sehen,

1) Wie schon angedeutet, wäre dies zwar im Interesse des Struktureffekts bei Überschußproduktionen durchaus erwünscht; allerdings ist dann nicht sichergestellt, daß sich die Arbeitsmotivation mehr und mehr auf solche Produktionen konzentriert, die ohne Mühe direkt zu vermarkten sind.

aus eigener Kraft aufzusteigen, darüberhinaus nähme der lähmende Effekt auf den Arbeitsanreiz aller Voraussicht nach so stark zu, daß es zu einer völligen Arbeitsniederlegung kommen könnte, und damit alle betroffenen landwirtschaftlichen Beschäftigten reine Unterstützungsempfänger werden würden. An diesem Punkt erhielte das hier mit strukturpolitischen Elementen verbundene Instrument schließlich doch seinen ursprünglich rein sozialpolitischen Charakter zurück, mit der Einschränkung, daß ungerechterweise nur die Faulen innerhalb der Landwirtschaft Einkommenstransfers bezögen.

Aus diesem Grund kommt nur ein negativer Grenzsteuersatz unter 100 % in Frage. Aber auch dann müssen mögliche Auswirkungen auf den Leistungswillen beachtet werden. Im heutigen Einkommensteuersystem verursacht die positive Besteuerung einmal einen Substitutionseffekt, indem sie den Preis für Freizeit im Verhältnis zum Preis für Arbeit verändert und zwar relativ herabsetzt, zum anderen kann sie durch die Verminderung der Nettoentschädigung für Arbeit auch noch einen Einkommenseffekt erzeugen, mit der Folge, daß mehr gearbeitet wird, um damit die Verlust durch die Besteuerung auszugleichen.¹⁾

Allerdings werden diese Auswirkungen auf die Arbeitsmotivation unterschiedlich beurteilt und teilweise stark angezweifelt. So wurde im Gegensatz sonst üblicher Meinungen in einer empirischen Studie von Break bei der Einkommensbesteuerung in Großbritannien keine Veränderung des Arbeitsanreizes festgestellt.²⁾ Ebenso konnte auch eine amerikanische Untersuchung

1) S. Green, C., a. a. O., S. 114 f.

2) S. Break, G. F., Income Taxes and Incentives to Work: An Empirical Study, in: American Economic Review, Bd. 47, Sept. 1957, Nr. 5, S. 529 - 549.

keinen Beweis erbringen, daß die Einkommensbesteuerung den Leistungswillen wesentlich beeinflußt.¹⁾ Allerdings muß eingeräumt werden, daß sich die Daten beider Studien auf hohe Einkommensklassen beschränken. Da dort eine andere Einstellung zur Arbeit als in den unteren herrschen könnte, ist es fraglich, inwieweit die Ergebnisse auf niedrige Einkommensschichten übertragbar sind. Noch problematischer erscheint es, wollte man diesen unveränderten Arbeitswillen auch für die negative Einkommensteuer unterstellen. In jedem Fall kommt es bei den oberen Aussagen auf das Maß der Progression an.

Auch durch Anwendung des negativen Steuersatzes könnte einmal der Substitutionseffekt ausgelöst werden, indem nämlich Arbeit durch Freizeit ersetzt wird. Die Substitution kann sich allerdings auch darauf konzentrieren, daß steuerunwirksame Arbeit an die Stelle von steuerwirksamer tritt, etwa durch das Vordringen eigenwirtschaftlicher Produktion. In diesem Fall würde sich real nichts für die Landwirtschaft ändern. Hinsichtlich des Einkommenseffekts wäre zu vermuten, er könnte ebenfalls wie im oberen ersten Fall den Leistungswillen verringern, da die Bezieher der Transferzahlungen bemerken, daß mit einem geringeren Arbeitsaufwand das gleiche Einkommen beibehalten werden kann wie vor Einführung der negativen Einkommensteuer. Beide Effekte würden dann in die gleiche Richtung wirken, nämlich auf eine Herabsetzung des Arbeitsanreizes.²⁾ Im Hinblick auf seine Höhe ist bei Festsetzung des negativen Grenzsteuersatzes zu befürchten, daß sich mit wachsendem Steuersatz dieser Arbeitsanreiz mindert. Dies läßt sich aus dem Sachverhalt ableiten, daß bei gegebenem

1) S. Morgan, J. N., Barlow, R. und Brazer, H. E., A Survey of Investment Management and Working Behavior Among High-Income Individuals in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 55, May 1965, S. 252 - 264.

2) S. Green, a. a. O., S. 144 f.

"break-even point" zur Erreichung eines bestimmten Gesamteinkommens (eigenes Einkommen zuzüglich Transferzahlungen) im Falle eines beispielsweise 70prozentigen Steuersatzes ein niedrigeres tatsächlich erzieltetes Einkommen notwendig ist als bei einer 30prozentigen "Besteuerung".

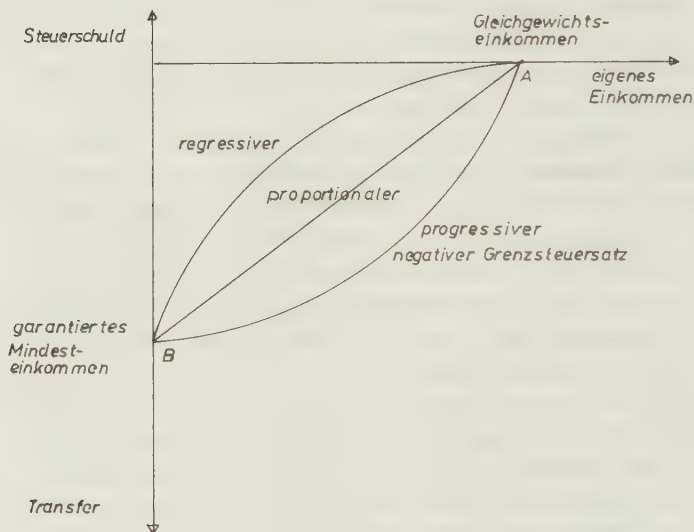
So überzeugend dieser Tatbestand erscheint, die vorläufigen Ergebnisse und Schlußfolgerungen des ersten Experiments, der Feldstudie in New Jersey und Pennsylvanien, erbringen dafür - wie beschrieben - keine Beweise. Sie erlauben keine Rückschlüsse auf einen lähmenden oder anreizenden Effekt hinsichtlich der Arbeitsmotivation. Dies gilt jedoch nur mit Einschränkungen, denn die Auswertung des Materials ist noch nicht beendet. Daher läßt sich zwar ohne endgültige empirische Untermauerung, aber im Hinblick auf die vorhersehbar zeitliche Befristung des negativen Einkommensteuersatzes und einer besonderen Ausgestaltung, auf die anschließend eingegangen wird, folgende Aussage wagen:

Analog zu den Untersuchungen über die positive Einkommensbesteuerung könnte davon ausgegangen werden, daß bei Bestimmung des negativen Grenzsteuersatzes in einer Höhe von unter 100 % die Gefahr ungünstiger Auswirkungen auf den Leistungswillen und damit auf das Arbeitsangebot verhältnismäßig gering sein wird.

Es ist nun zu prüfen, wie die Ausgestaltung des Tarifs im einzelnen aussehen soll. Neben einem rein proportionalen Steuersatz kann eine Staffelung vorgenommen werden und zwar dergestalt, daß sich entweder ein progressiver oder ein regressiver Tarifverlauf ergibt. Unterhalb des Gleichgewichtseinkommens würde dann mit steigendem eigenen Einkommen

der Steuersatz marginal zu- oder abnehmen. Abgesehen von Kombinationen dieser drei Möglichkeiten lassen sich die Grundtypen durch folgendes Schaubild darstellen:

SCHAUBILD I



In der Praxis würden die marginalen Steuersätze stufenweise zu- oder abnehmen und daher die Kurven treppenförmig an- bzw. absteigen, aber insgesamt würde sich ein derartiger Kurvenverlauf ergeben.

Unterschiedliche Höhen in den Prozentsätzen der Zahlungen wurden schon von Friedman angeregt. Lampman führte sie dann in einigen Versionen seines Vorschlags durch. So hat beispielsweise einer seiner Pläne marginale Steuersätze von 75, 50 und 25 % für jedes Drittel unterhalb der Armutsgrenze, - die nicht mit dem hier gewählten Gleichgewichtseinkommen identisch ist. Andere beinhalten nur zwei unterschiedliche Höhen, nämlich 0 und 50 % sowie 75 und 33 %.¹⁾

Darstellungen eines regressiven negativen Steuertarifs sind zum Beispiel bei Shoup zu finden²⁾ und auch bei Molitor, der eine Staffelung dergestalt vorsieht, daß der marginale Steuersatz vom ersten Viertel bis zum letzten mit steigendem eigenen Einkommen von 80 auf 20 % abnimmt.³⁾

Neben Shoup gibt vor allem Green eine ausführliche Gegenüberstellung verschiedener negativer Steuersätze, die auch ein Beispiel für einen progressiven Tarifverlauf enthält.⁴⁾ In ihm betragen die marginalen Steuersätze für jedes Drittel 25, 30 und 75 %.

Derartige Veränderungen des marginalen negativen Steuersatzes sind wiederum im Zusammenhang mit dem Problemkomplex der Arbeitsmotivation zu sehen. So nimmt man an, daß der Anreiz, mehr Einkommen zu verdienen, bei dem progressiven Tarif geringer ist als bei einem regressiven, weil in diesem Fall der marginale Steuersatz mit steigendem Einkommen zunimmt. Bei regressivem Tarifverlauf erhöht dagegen

1) S. Hildebrand, G. H., a. a. O., S. 213, Fußnote 5.

2) S. Shoup, C. S., Public Finance, Chicago 1969, S. 174 und 176.

3) S. Molitor, B., a. a. O., S. 41.

4) S. Green, C., a. a. O., S. 126 ff.

jeder zusätzliche Verdienst das Gesamteinkommen mit steigender Rate, was sich günstig auf den Arbeitsanreiz auswirken soll.

Abgesehen von diesen recht unsicheren Mutmaßungen zeigt die Gegenüberstellung eines durchgehend 50prozentigen negativen Steuersatzes mit den beiden zuletzt betrachteten Tarifen, daß bei gleichem garantiertem Mindesteinkommen die Transferleistungen an Betriebe, die etwa die Hälfte des Gleichgewichtseinkommens als eigenes Einkommen erzielen, im Falle eines progressiven Tarifs größer, bei einem regressiven dagegen kleiner sind. Verglichen mit dem 50prozentigen marginalen Steuersatz hat dies zur Folge, daß die Durchführung eines Plans mit progressivem Tarif erheblich teurer sein wird, und die Anwendung eines regressiven Tarifs dagegen geringere Kosten verursacht.

Angesichts dieser Überlegungen ist es sehr schwer, sich für einen bestimmten Steuertarif im negativen Bereich zu entscheiden. Aus den beiden empirischen Experimenten lassen sich diesbezüglich bisher keine Erkenntnisse ziehen. Sowohl in New Jersey und Pennsylvanien als auch in North Carolina und Iowa wurden zwar drei verschiedene negative Grenzsteuersätze in der Höhe von 30 bis 70 % angewendet, aber die Auswertung der Ergebnisse ist noch nicht so fortgeschritten, daß ein festumrissener Eindruck davon vermittelt werden kann, welche Höhe die günstigste gewesen ist. Die Schlußfolgerungen wären auch nicht ohne weiteres übertragbar, da dort sowohl ein anderer Zielkomplex angestrebt wurde, als auch das Gleichgewichtseinkommen verschiedenartig bestimmt war.

Man ging nicht von einem "break-even point" in Höhe der Steuerbefreiungen und Abzüge aus wie bei Friedman, sondern ähnlich wie bei Lampman von einem Betrag nahe der offiziellen "Armutsschwelle".

Da hier gleichzeitig mit einem schrittweisen Abbau der Preisinterventionen das negative Einkommensteuersystem stufenweise errichtet werden soll, wird vorgeschlagen, den marginalen Steuersatz allmählich anzuheben. So könnte beispielsweise der negative Grenzsteuersatz zunächst nur 20 % betragen und etappenweise mit der Senkung der gemeinsamen Richtpreise auf einen höheren Betrag steigen und zwar als proportionaler Grenzsteuersatz. In diesem Fall würde sich im Schaubild I bei unverändertem Gleichgewichtseinkommen die Strecke $\overline{AB}$ im Punkt A von der Abszisse wegdrehen, das Steigungsmaß der jeweiligen Geraden also zunehmen. Mit jeder Senkung der Interventionspreise könnte sich die Zuwendung in Form einer Ausgleichszahlung schrittweise in einem bestimmten Ausmaß erhöhen und das garantierte Mindesteinkommen steigen. Aber auch ein regressiver negativer Grenzsteuersatz bietet sich an, durch den die niedrigen Einkommensklassen am meisten profitieren. Dabei wäre auch hinsichtlich des Arbeitsanreizes sichergestellt, daß jeder zusätzliche Verdienst das insgesamt verfügbare Einkommen erhöht und zwar bei dieser Staffelung mit steigender Rate.

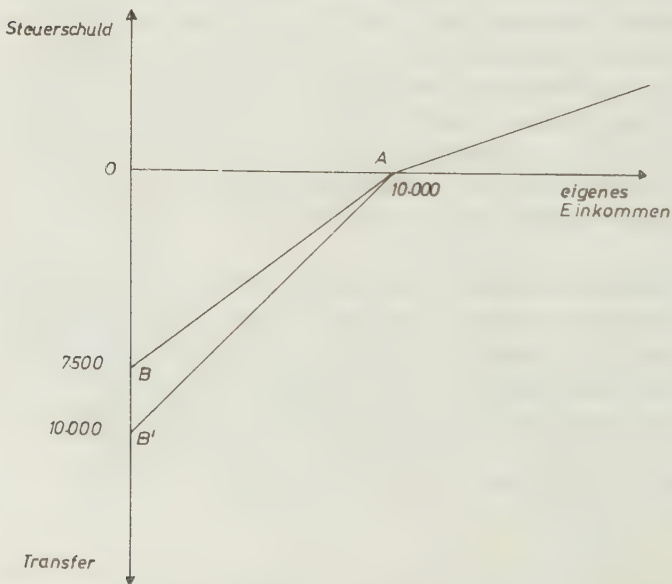
Es erscheint ratsam, ähnlich wie in den amerikanischen Feldstudien, zunächst innerhalb eines Versuchs nicht nur negative Steuersätze in unterschiedlichen Höhen anzuwenden, sondern diese auch mit verschiedenen Gleichgewichtseinkommen zu kombinieren. Lediglich zur Veranschaulichung soll hier von einem einheitlichen proportionalen Satz in Höhe von 15 % ausgegangen werden.

III. Bestimmung des garantierten Mindesteinkommens

Als letztes muß noch die dritte Größe des negativen Einkommensteuerplans betrachtet werden. Hier handelt es sich um das garantierte Mindesteinkommen, das sich, wie bereits beschrieben, nach Festsetzung des Gleichgewichtseinkommens und nach politischer Entscheidung über die Höhe des marginalen Steuersatzes als abhängige Variable ergibt.

In dem oben konstruierten Beispiel eines landwirtschaftlichen Betriebes, geleitet von einem verheirateten Inhaber, belief sich der Gesamtfreibetrag auf etwa 10 000,— DM. Dieser Betrag wurde als das Gleichgewichtseinkommen bestimmt. Wird nun ein 75prozentiger negativer Grenzsteuersatz gewährt, so erhält man ein garantiertes Mindesteinkommen von 7500,— DM ($10\,000 \times 0,75$). Graphisch läßt sich dieser Zusammenhang durch folgende Darstellung veranschaulichen.¹⁾

SCHAUBILD II



1) Ein ähnliches Schaubild ist zu finden bei Green, C., a. a. O., S. 69.

Im oberen Quadranten des Schaubildes ist der Verlauf des positiven Steuertarifs eingezeichnet. Die Kurve beginnt bei dem Gesamtfreibetrag von 10 000,-- DM, steigt zunächst proportional in einer Höhe von 22 % an und geht dann über die Progressionszone hinaus weiter. Hier interessiert aber mehr der negative Bereich. Die Strecke $\overline{AB}$ zeigt den negativen Grenzsteuersatz von 75 %. Die Differenz zwischen dem jeweiligen eigenen Einkommen und dem Gleichgewichtseinkommen (A) wird also zu 75 % als Zuwendung erstattet. Dieser Betrag kann als Abstand von der Abszisse bis zur Strecke $\overline{AB}$ in jedem Punkt abgelesen werden. Er wird zum eigenen Einkommen hinzugerechnet, und die Summe ergibt dann das Gesamteinkommen. Hinsichtlich des Arbeitsanreizes ist sichergestellt, daß jeder zusätzliche Verdienst dieses Gesamteinkommen erhöht. Falls kein eigenes Einkommen erzielt wird, erhält dieser Betrieb ein garantiertes Mindesteinkommen von 7500,-- DM. Zur Veranschaulichung ist in der graphischen Darstellung auch der Extremfall eines Steuersatzes von 100 % eingezeichnet. Er wird durch die Strecke $\overline{AB}$ wiedergegeben und zeigt, daß alle eigenen Einkommen durch Transferzahlungen gleichermaßen auf 10 000,-- DM angehoben werden. Das Schaubild läßt weiter erkennen, daß sich mit sinkendem negativem Grenzsteuersatz bei unverändertem Gleichgewichtseinkommen die Höhe des garantierten Mindesteinkommens verringert. Die Strecke $\overline{AB}$ dreht sich im Punkt A zur Abszisse hin, das Steigungsmaß der jeweiligen Geraden nimmt ab.

Das garantierte Mindesteinkommen ist bei einem Gleichgewichtseinkommen in Höhe des Gesamtfreibetrages und des oben vorgeschlagenen Zuwendungssatzes verhältnismäßig niedrig. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß das Konzept der negativen Einkommensteuer hier nur als Alternative für die Agrarpreis-

stützungspolitik zum Zwecke der Einkommenspolitik angesehen wird und nicht die sozialpolitischen Leistungen ersetzen soll. Diese bleiben bestehen und sind gerade bei der unteren Stufe der Einkommenspyramide wirksam. Wenn also ein sehr niedriges Einkommen aus dem landwirtschaftlichen Betrieb erzielt wird, treten zu den Zuwendungen aus der negativen Einkommensteuer die Leistungen der Sozialversicherung und gegebenenfalls der Sozialhilfe. Aus diesem Grund muß weder das Gleichgewichtseinkommen noch das garantierte Mindesteinkommen als eine Art Existenzminimum angesehen werden. Dies wird nach wie vor durch die Transferzahlungen der Sozialhilfe gewährleistet, für die ein verfassungsmäßig garantierter Rechtsanspruch besteht. Hier handelt es sich um ein verhältnismäßig flexibles Instrument, denn die laufenden Leistungen zur Bestreitung des notwendigen Lebensunterhalts werden nach Regelsätzen gewährt, die etwa vierteljährlich von den zuständigen Landesbehörden unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebenshaltungskosten und ihrer regionalen Unterschiede festgesetzt werden. In bestimmten Fällen wird darüberhinaus auch noch ein Mehrbedarf und Hilfe in besonderen Lebenslagen anerkannt (§§ 12, 22, 23 und 27 Bundessozialhilfegesetz).

Ein paralleler Mitteleinsatz der Sozialhilfe und des hier betrachteten Konzepts brächte also den Vorteil, daß der negative Einkommensteuersatz im gesamten Bundesgebiet einheitlich festgesetzt werden kann, denn die örtlichen Unterschiede der Lebenshaltungs-

kosten würden durch die Sozialhilferegelsätze ausgeglichen.¹⁾

Bei Anwendung der Methode, basierend auf den einzelnen Variablen, muß folgendes beachtet werden:

Die bisherige Konstruktion berücksichtigt nicht den Verkauf landwirtschaftlicher Produkte außerhalb der normalen Absatzwege und auch nicht den privaten Verbrauch der Agrarhaushalte, soweit er von dem Einkommensbegriff ausgeschlossen ist. Das hat zur Folge, daß für Geschäfte, die über den Schleihhandel getätigt werden, praktisch Prämien gezahlt und der Eigenverbrauch an Nahrungsmitteln durch entsprechende Transferzahlungen gefördert würde. Um dies zu vermeiden, erscheinen Modifikationen in der Ausgestaltung notwendig. Das Gesamtkonzept sollte aber nur insoweit verändert werden, wie es der Forderung nach größtmöglicher Praktikabilität und Effizienz genügt. In Anbetracht dieses Zieles wird vorgeschlagen, lediglich tabellarisch aufgegliederte Beträge von der Bemessungsgrundlage abzuziehen. So läßt sich aufgrund regionaler Schätzungen des Ausmaßes an nicht verbuchten Geschäften unter Berücksichtigung bestimmter Erfahrungswerte der Betrag festlegen, der von der Differenz zwischen Gleichgewichtseinkommen und garantiertem Mindesteinkommen abzuziehen ist.

Der Betrag, der den Eigenverbrauch an landwirtschaftlichen Produkten berücksichtigen soll, könnte einmal

1) Wie die vom 1. 1. 1975 für Hessen gültigen Regelsätze zeigen, werden beispielsweise einer vierköpfigen Familie mit zwei Kindern zwischen acht und fünfzehn Jahren Leistungen in Höhe von 9984,-- DM pro Jahr gewährt, wobei die Miete noch zugezählt werden muß. S. Schnellbrief des Hessischen Sozialministers vom 22. 10. 1974, Aktenzeichen M II A 1 b - 50 e 0201. Damit hätten alle landwirtschaftlichen Familien mit einer Haushaltsgröße von mindestens vier Personen, deren eigenes Einkommen unter dem Gleichgewichtseinkommen liegt, auch auf diese Transferzahlungen Anspruch.

an Hand der statistischen Unterlagen über die Verbrauchsausgaben für Ernährung festgelegt werden. Allerdings dürfte von den Pro-Kopf-Ausgaben für diesen Verwendungszweck nur der Teil zugrundegelegt werden, der erfahrungsgemäß dem Eigenbedarf an Gütern entspricht, die der jeweilige Produzent erstellt. Obwohl damit gerechnet wird, daß mit steigendem Einkommen der Anteil an Ausgaben für lebensnotwendige Güter relativ sinkt, - was für den Agrarbereich bedeuten würde, daß der Eigenverbrauch in Relation zum steigenden Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte abnimmt, - ist in diesem Fall eine Schichtung der Verbrauchergruppen nach Einkommensklassen nicht notwendig, da die Zahlungen lediglich an Empfänger geleistet werden, die von vornherein real zu der unteren Einkommensklasse gehören. Aber auch die von den Oberen Finanzdirektionen herausgegebenen Pauschsätze für Eigenverbrauch und Beköstigung der buchführenden Betriebe könnten zugrundegelegt werden. Sie geben die jährlichen Beträge pro Person an und zwar aufgegliedert in Betriebe mit vielseitiger und einseitiger Viehhaltung sowie ohne nennenswerte Naturalentnahmen. Ein Mittelwert könnte berechnet werden.

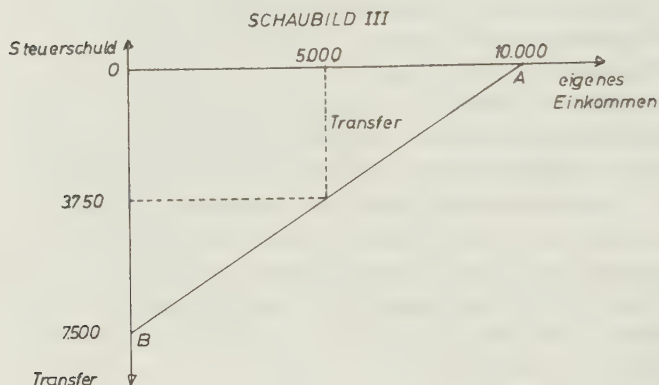
Schließlich kann der Eigenverbrauch auch durch ein Verfahren bestimmt werden, das 1969 bei Ermittlung des Aufwertungsausgleichsbetrages Anwendung fand. Dabei wurden alle landwirtschaftlichen Betriebe nach ihrer Nutzungsart in vier Gruppen eingeteilt und zwar mit wachsender Intensität der Bodennutzung von Betrieben mit Grünland bis zu Betrieben mit Untergraskulturen. Der Eigenverbrauch wurde dabei wertmäßig in Höhe des Produktionswertes von einem Hektar der ersten Gruppe mit unterstem Intensitätsgrad geschätzt.

Wenn auch die vorgeschlagene Abänderung zunächst wenig differenziert anmutet, die abzuziehenden Pauschalbeträge berücksichtigen zumindest die geschätzten regionalen Unterschiede in der Häufigkeit und Höhe der nicht verbuchten Geschäfte und das unterschiedliche Ausmaß an eigenverbrauchten Produkten je nach Familiengröße und den Konsumgewohnheiten der einzelnen Haushalte. Dennoch bleiben wie bei allen Schätzungen, - die im übrigen auch in anderen Teilbereichen der Agrarpolitik sehr gebräuchlich sind, - gewisse statistische Unsicherheiten bestehen, aber ein Abwägen zwischen maximaler Berücksichtigung oder einzelwirtschaftlicher Daten und hinreichender Praktikabilität des Instrumentariums lassen diese Lösungsmöglichkeit zweckmäßig erscheinen.

D. Schätzung der Kosten

Es soll nun geprüft werden, ob eine Vorstellung über die Größenordnung der Kosten gewonnen werden kann, die die Einführung eines negativen Einkommensteuerplans - basierend auf den hier festgesetzten Variablen - verursachen würde.

Zur Veranschaulichung wird noch einmal die graphische Darstellung angeführt:



Für jedes Einkommen, das unterhalb des Gleichgewichtseinkommens liegt, kann die Höhe des Transfers als Abstand zwischen der Abszisse und der Strecke $\overline{AB}$ abgelesen werden. Um die Gesamtaufwendungen der öffentlichen Hand zu gewinnen, sagt die Berechnung der Fläche OAB allein nichts aus, denn die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die jeweils in den Genuß der Zuwendungen kommen, bleibt dabei unberücksichtigt. Genaue Angaben über die Anzahl der Empfänger, die unter dem Gleichgewichtseinkommen liegen und über die Höhe ihres jeweils eigenen Einkommens sind also notwendig. Dabei zeigt sich aber auch in diesem Zusammenhang, daß die vorhandenen statistischen Unterlagen unzureichend sind.

Als ein besonderer Nachteil ist die Tatsache anzusehen, daß der Agrarbericht die Darstellung der Einkommenslage nur an Hand der Buchführungsergebnisse

aus den Testbetrieben vornimmt. Damit wird aber nicht auf die Einkommenssituation von Haushalten, auf die das Konzept der negativen Einkommensteuer abstellt, Bezug genommen, sondern auf die einzelnen Betriebseinkommen. Dies scheint problematisch zu sein, da nach dem Steuerrecht nicht die Betriebe, sondern die natürlichen Personen einkommensteuerpflichtig sind. Wenn im folgenden den Zahlenbeispielen dennoch die Betriebseinkommen zugrundegelegt werden, so handelt es sich dabei zwar um eine Arbeitshypothese, für diese Möglichkeit spricht aber der angedeutete Sachverhalt, daß innerhalb des Agrarsektors bei den landwirtschaftlichen Betrieben die Familienarbeitskräfte weit überwiegen und die Zahl der Lohnarbeitskräfte sehr gering ist. Unter Einschränkungen dürften also für diesen Zweck die Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte mit denen der landwirtschaftlichen Betriebe gleichgesetzt werden, da hier die Haushalte und Betriebe ihrer Struktur nach eher übereinstimmen, als in anderen Wirtschaftszweigen.

Jedoch muß festgestellt werden, daß die Ergebnisse der Landwirtschaftszählung von 1972 zwar die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe anführen,¹⁾ aber einmal sind sie nur in sehr weite Einkommensklassen unterteilt, zum anderen basiert diese Aufteilung nicht auf den tatsächlich erzielten Einkommen, sondern auf Standardbetriebseinkommen. Unterhalb des Gleichgewichtseinkommens ist nur eine Aufteilung in zwei Größenklassen vorgenommen worden, nämlich in Standardeinkommen von unter 5000,-- DM und von 5000,-- bis 10 000,-- DM. Die Anzahl der Betriebe in Hand natürlicher Personen ist also innerhalb dieser beiden Gruppen nicht weiter untergliedert. Bei

1) S. Agrarbericht 1975, Bundestagsdrucksache 7/3211, Übersicht 24, S. 52.

dem Standardbetriebseinkommen handelt es sich um ein kalkuliertes Betriebseinkommen, von dem das tatsächlich erzielte Einkommen nach oben oder unten abweichen kann. Es wird mit Hilfe durchschnittlicher Erträge, Erlöspreise und Kosten berechnet und gibt an, welches Betriebseinkommen bei ordnungsgemäßer und standortgerechter Bewirtschaftung im Durchschnitt der Betriebe erzielt werden kann und dient als Kennziffer für die wirtschaftliche Größe eines Betriebes.¹⁾

Wird trotz dieser Einschränkungen zur Veranschaulichung von den hier angegebenen Daten ausgegangen, lassen sich folgende Berechnungen vornehmen: Die maximale Kostenhöhe für diesen negativen Einkommensteuerplan wäre dann gegeben, wenn alle Betriebe unter dem Gleichgewichtseinkommen am unteren Ende ihrer Einkommensklasse liegen würden. Hierbei wäre also unterstellt, daß die 432 800 Betriebe mit einem Standardbetriebseinkommen von unter 5000,-- DM gar kein Einkommen beziehen und die 164 200 Betriebe in der Größenklasse von 5000,-- bis 10 000,-- DM gerade nur 5000,-- DM erwirtschaften würden. Alle Betriebe der ersten Gruppe bekämen dann das garantierte Mindesteinkommen in Höhe von 7500,-- DM zugewiesen, und die Betriebe der zweiten Gruppe erhielten gleichermaßen einen Transfer in Höhe von 3750,-- DM. Für diesen Extremfall würden die Aufwendungen für die erste Größenklasse 3 246 000 000,-- DM und für die zweite 615 750 000,-- DM betragen. Die Gesamtkosten des Konzepts würden sich dann also auf etwa 3,9 Mrd. DM belaufen.

Die Annahme, daß alle Betriebe nur jeweils genau 5000,-- DM bzw. 10 000,-- DM verdienen, ist aller-

1) S. ebenda, S. 24, Fußnote 1.

dings unrealistisch. Daher soll nun unterstellt werden, daß sich die Betriebe gleichmäßig innerhalb der Größenklassen verteilen, also mit gleichen Abständen auf den Intervallen (0, 5000) und (5000, 10 000). Für die Größenklasse unter 5000,-- DM würden in diesem Fall die Aufwendungen 2 434 240 320 DM und für die Größenklasse von 5000,-- bis 10 000,-- DM 307 776 480 DM betragen. Die gesamten Kosten der öffentlichen Hand würden sich also in einer Höhe von 2,7 Mrd. DM bewegen.

Allerdings basieren auch diese Ergebnisse auf einer sehr realitätsfernen Unterstellung. Solang aber keine Angaben über die genaue Einkommensverteilung zur Verfügung stehen, kann nur mit derartigen Hypothesen gearbeitet werden. Weitere Berechnungen sollen jedoch nicht vorgenommen werden, denn schon aufgrund des Modellaufbaues läßt sich erkennen, daß die Gesamtkosten umso stärker steigen, je mehr sich die Zahl der zu unterstützenden Betriebe bzw. Haushalte auf den unteren Bereich der Einkommensskala konzentriert. Für eine exaktere Schätzung der Kosten im Rahmen der Anwendung der negativen Einkommensteuer auf dem Agrarsektor sind neuere und für diesen Zweck besser aufgearbeitete, also detailliertere statistische Daten notwendig. Nur dann können aussagekräftigere Ergebnisse erhalten und interpretiert werden. So kann nur unter den verschiedenen Einschränkungen die Aussage gewagt werden, daß sich die Größenordnung der Gesamtkosten eines negativen Einkommensteuerplans mit den oben mehr aus illustrativen Gründen festgesetzten Variablen etwa in den Bereich zwischen 3 und 4 Mrd. DM bewegen würde.

Vergleicht man damit die verschiedenen Berechnungen der Kosten für das gesamte deutsche agrarpolitische System, so wird klar, daß auch nach drastischen Einsparungen Mittel in ausreichender Höhe für die strukturpolitischen Aufgaben vorhanden blieben. Darüberhinaus bestünde auch genügend Spielraum für eine Veränderung der Variablen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß der negative Steuersatz aufgrund des Anreizproblems kaum erhöht werden kann. Für eine Variation mit dem Ziel, sowohl die Zahl der Empfänger, als auch die Zuwendungen selbst zu steigern, könnte daher nur eine Erhöhung des Gleichgewichtseinkommens infrage kommen. Wenn der Steuersatz nicht entsprechend niedriger gewählt wurde, hätte dies auch eine Erhöhung des garantierten Mindesteinkommens zur Folge.

Natürlich könnte auch ein völlig anderer negativer Einkommensteuerplan konzipiert werden, der nicht auf den Vorschlägen von Friedman beruht, sondern beispielsweise auf die Vorstellungen von Lampman oder Tobin zurückgeht. Dabei müßten gegebenenfalls Abwandlungen in der Form vorgenommen werden, daß der Plan als weitgehende Alternative zur bestehenden Agrarpreisstützungspolitik eingesetzt werden kann. Hier sollte zur Anschauung das übersichtlichste Konzept angeführt werden. Es hat den Vorteil, daß sich die positive Einkommensteuer mit der negativen in einem Punkt verbindet, nämlich bei der Einkommenshöhe, bei der die Freibeträge festgesetzt sind. In der graphischen Darstellung bleibt im oberen Quadranten das bestehende Einkommensteuersystem unverändert und nur für die landwirtschaftlichen Beschäftigten tritt als eine Form der Einkommenspolitik die negative Einkommensbesteuerung hinzu.

E. Verwaltungstechnische Schwierigkeiten

Abschließend ist auf die wichtigsten administrativen Probleme hinzuweisen, die bei der Einführung eines negativen Einkommensteuerplans auftreten werden. Sie ergeben sich vor allem aus der Wahl des Abrechnungszeitraumes und der Zahlungsabstände, der Zahlungsmethode sowie der zuständigen Behörde.

Da das Konzept im Rahmen eines zeitlich befristeten Ablaufs angewendet werden soll, ist vorher ausdrücklich die Dauer der Zahlungsleistungen bekanntzugeben. Für die Empfänger muß von vornherein ersichtlich sein, daß die direkten Einkommensübertragungen nur ihre Anpassungsbemühungen unterstützen wollen und nur bis zu einem Zeitpunkt gewährt werden, von dem ab höhere Gesamteinkommen wieder über den Markt zufließen. Damit werden die Voraussetzungen für eine Umstellung entsprechend den Marktverhältnissen geboten. Die zeitliche Terminierung darf allerdings nicht so knapp bemessen sein wie in dem Vorschlag der Expertengruppe des Atlantischen Instituts. Angesichts der Erfahrungen über die Dauer eines landwirtschaftlichen Strukturwandels erscheint es angemessen, die Grenze keineswegs unter zehn Jahre zu setzen.

Unabhängig von der gewählten Höhe des negativen Grenzsteuersatzes, der in Form eines Stufenplans etappenweise erhöht werden soll, wäre es für die Berechnung des individuellen Negativsteuerbetrages am leichtesten, von der Steuererklärung über das im Veranlagungszeitraum bezogene Einkommen auszugehen.¹⁾ Die zukünftigen Transferleistungen würden in diesem Fall

1) S. Meyer, C. W. und Saupe, W. E., Farm Operators under the Negative Income Tax, in: American Journal of Agricultural Economics, Bd. 52, Nr. 2, 1970, S. 259.

also aufgrund der im abgelaufenen Kalenderjahr erzielten Gesamteinkünfte zuzüglich der übrigen zu berücksichtigenden Einkommensteile bestimmt. Die Zahlungen könnten in einer Summe oder in mehreren Raten an die Betriebe erfolgen. Dabei sind hier nicht so kurze Abstände erforderlich wie innerhalb des rein sozialpolitischen Mitteleinsatzes, bei dem die Unterstützungen mindestens alle vier Wochen, besser noch in einem 14tägigen Turnus, erfolgen sollten. Den Produktionsbedingungen der Landwirtschaft würde es eher entgegenkommen, wenn die Zahlungen monatlich, vierteljährlich oder sogar in einer Summe zu Beginn des Jahres überwiesen werden. Ein Jahresdurchschnitt der Einkommen als Basis der Berechnungen der Transferhöhe zu wählen, wäre allerdings nur dann angebracht, wenn die Einkommen keinen jährlichen Schwankungen unterlägen. Neben dem Problem, daß dann die zyklischen Amplituden verstärkt werden, da beispielsweise hohe Zuwendungen nach einem schwachen Wirtschaftsjahr auf die steigenden Einkünfte im folgenden Jahr treffen würden, treten dann auch ganz allgemein die Schwierigkeiten auf, die stark fluktuierende Einkommen in diesem Zusammenhang bereiten. Wie ein Beispiel von Tobin zeigt, werden im Gegensatz zur positiven Einkommensteuer, bei der negativen Personen mit stabilem Jahreseinkommen im Vergleich zu Personen, deren Einkommen beträchtlich um das Gleichgewichtseinkommen schwanken, sehr benachteiligt.¹⁾ Aus diesem Grund wurde für das North-Carolina-Experiment eine "carryover method of accounting" entwickelt.²⁾ Sie sieht vor, den Einkommensbetrag, der in dem festgesetzten Zeitraum das Gleichgewichtseinkommen über- bzw. unterschreitet, zu den Berechnungen der nächsten Periode zuzuzählen

1) S. Tobin, J., u. a., Is a Negative Income Tax Tractical?, a. a. O., S. 10 f.

2) S. Bawden, I., Implications, a. a. O., S. 757.

bzw. abzuziehen. Aber eine derartige Ausgleichsmethode in Gestalt eines Vor- und/oder Rücktrags erscheint für die negative Einkommensteuer wenig zweckmäßig, da sie zu sozialpolitisch nicht vertretbaren Folgen führen würde.¹⁾ Hier müßte deshalb ein mehrjähriger Durchschnitt der Einkünfte zugrundegelegt werden. Für den Agrarbereich ist dies allerdings nicht notwendig. Da dort in der Regel kaum jährliche Einkommensschwankungen auftreten,²⁾ sondern die Höhe der Einkünfte je nach Betriebsform mehr oder weniger stark jahreszeitlichen, also kurzfristigen Veränderungen unterliegen, würde die Bildung eines Jahresdurchschnitts den Erfordernissen entsprechen. Daten mehrerer Jahre brauchten also nicht herangezogen zu werden. Schließlich wäre aber auch ein verhältnismäßig kurzer Abrechnungszeitraum zu erwägen. So könnte etwa die Ermittlung der Transferhöhe auf vierteljährlichen oder monatlichen ex-post-Berechnungen basieren, also auf Zeiträume, die in dem North-Carolina-Experiment alternativ gewählt wurden. Bei saisonalen Einkommensschwankungen würde sich dann aber bei gleichen Zahlungsabständen die zyklische Wirkung, jedoch mit engeren Abständen, ergeben. Jährliche Zahlungen aufgrund solch kurzer Abrechnungszeiträume vorzunehmen, wäre ebenfalls unvorteilhaft, da dann langfristig zu hohe oder zu niedrige Zuwendungen anfallen könnten.

Neben den in zurückliegenden Perioden erwirtschafteten Einkommen könnten auch die erst in Zukunft zu erwartenden Einkommen als Berechnungsgrundlage dienen.

1) S. Pfähler, W., 1500 Verwaltungsbeamte könnten eingesparrt werden, in: Wirtschaftswoche Nr. 18, 27. 4. 1973, S. 68.

2) S. beispielsweise die Entwicklung der Betriebseinkommen je Arbeitskraft in den landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben über der Grenze nach § 4 LwG, Agrarbericht 1975, Schaubild 2, S. 35.

Es müßten dann von den einzelnen Betrieben in Form einer ex-ante-Berechnung die zukünftigen Einkommens-
teile geschätzt werden. Bei der unten angeführten
Zahlungsmethode nach Antragstellung würde diese
schwierige Aufgabe etwas erleichtert werden, wenn
die amtlichen Vordrucke das potentielle Gesamtein-
kommen in den einzelnen Einkunfts-kategorien unter-
teilen, um die jeweiligen erwarteten Einkünfte un-
tereinander eintragen zu können. Möglichst große
Übersichtlichkeit ist dabei wichtig, so daß auch die
Betriebe, die bisher keine Bücher geführt und regel-
mäßig Abschlüsse gemacht haben, beim Ausfüllen der
Antragsformulare nicht überfordert werden. Da es sich
hierbei um verhältnismäßig unsichere Schätzungen
handelt, denn die Erwartungsgrößen unterliegen den
verschiedensten Einflüssen, können die Abrechnungs-
zeiträume nicht zu groß gewählt werden. In dem New
Jersey-Pennsylvanien-Experiment mußte jede vierte
Woche das für das im nächsten Monat erwartete Ein-
kommen angegeben werden. Gegen dieses Verfahren
spricht aber der damit verbundene große Arbeitsauf-
wand nicht nur bei der Erhebung, sondern besonders
bei der laufenden Kontrolle, ebenso wie die Schwierig-
keiten und Unsicherheiten, die eine Schätzung zu-
künftiger Betriebseinkommen mit sich bringt. Da sich
außerdem bei kurzfristigen Zahlungsabständen auch
hier die Gefahr einer zyklischen Wirkung ergeben
kann und längere Zahlungsabstände Verschiebungen be-
wirken könnten, ist die Bestimmung eines derartigen
Abrechnungszeitraumes für die Landwirtschaft nicht
ratsam.

Zusammenfassend ist zu bemerken, daß also für die
Berechnung der Transferhöhe ein Jahresdurchschnitt
der erzielten Einkommen am geeignetsten ist.

Als nächstes soll auf die Frage eingegangen werden, welche Zahlungsmethoden für die negative Einkommensteuer möglich sind. Prinzipiell könnte an zwei verschiedene Arten gedacht werden: an die automatische Zahlung des gesamten garantierten Mindesteinkommens oder an die Methode der Antragstellung.¹⁾

Bei der ersten Methode würde das gesamte garantierte Mindesteinkommen für ein Jahr - gegebenenfalls in einzelnen Raten aufgeteilt, je nach den gewählten Zahlungsabständen - an alle landwirtschaftlichen Betriebe ausgezahlt werden. Auch die Betriebe, deren Einkünfte über dem Gleichgewichtseinkommen liegen, kämen also zunächst in den Genuß der vollen Transferleistung. Dabei müße jedoch eine Art "Ausgleichsteuer" auf die jeweils erzielten Einkünfte der Betriebe erhoben werden. Die maximale Höhe dieser "Ausgleichsteuer" würde die Zuwendungen der negativen Einkommenbesteuerung genau egalalisieren. Eine endgültige Berichtigung wäre wie gewöhnlich mit der jährlichen Steuererklärung vorzunehmen. Der Betrieb, der nicht damit rechnet, daß er sich für die negative Einkommensteuer qualifiziert, könnte die automatischen Zahlungen zurückweisen, seine Einkünfte würden dann auch nicht der "Ausgleichsteuer" unterliegen.

Bei der Methode der Antragstellung hat jeder Betrieb, der glaubt, daß seine gegenwärtigen oder zukünftigen Einkünfte ihn berechtigen, Zuwendungen der negativen Einkommensteuer zu empfangen, die Möglichkeit, eine Erklärung über seine bestehenden Einkommensverhältnisse oder gegebenenfalls über die Einkommenser-

1) Sie gehen auf Vorschläge von Tobin zurück, bei dem die beiden Methoden allerdings anders ausgestaltet sind. S. Tobin, J., u. a., Is a Negative Income Tax Practical?, a. a. O., S. 20 ff.

wartungen einzureichen. Die Höhe der negativen Einkommensteuer würde dann nach diesen Informationen berechnet und der Betrag in bestimmten Zeitabständen an den Antragsteller ausbezahlt. Abschließende Berichtigungen müßten auch bei dieser Methode mit Hilfe der jährlichen Steuererklärung vorgenommen werden.

Besonders bei dieser Zahlungsmethode ist aber mit folgenden Konsequenzen zu rechnen: Bereits bei der positiven Einkommensteuer tendieren Steuerpflichtige dazu, ihr Einkommen niedriger anzugeben, als es in Wirklichkeit ist, um so einen geringeren Steuerbetrag entrichten zu müssen. Im Fall der negativen Einkommensbesteuerung, bei der die Betriebe durch falsche Einkommensdeklarationen höhere Zuwendungen erhalten als ihnen zustehen, wird diese Gefahr noch größer sein. Der verhältnismäßig hohe negative Grenzsteuersatz mit fortgeschrittener Dauer des Stufenplans wird einen ungleich stärkeren Anreiz zur Einkommensverschleierung verursachen, als die Null-Zone oder der relativ niedrige proportionale Anfangssteuersatz im positiven Einkommensteuersystem. Aber auch in dem Fall, daß ein Betriebsleiter nicht die Intention hat, bestimmte Einkommensteile völlig zu verdecken, könnte er doch versuchen, kurzfristig niedrigere Einkünfte anzugeben, um dadurch eine spezielle Art von Kredit zu erlangen, der erst mit der jährlichen Steuererklärung abgegolten wird. Ur den Umfang dieser Art der Kreditgewährung möglichst gering zu halten, könnte es notwendig sein, bei ungerechtfertigten Zuwendungen den Differenzbetrag zur tatsächlichen Transferhöhe mit einem Zinssatz zu belegen.¹⁾

1) S. ebenda, S. 23.

Zu klären wäre noch, welcher Behörde die Bearbeitung der negativen Einkommensteuer und der Transferzahlungen übertragen werden sollte. Wegen der engen Beziehung der negativen Einkommensteuer zum Steuersystem liegt es nahe, die Finanzbehörde mit diesen Aufgaben zu betrauen. Bei der rein sozialpolitischen Anwendung des Konzepts wird von der Mehrzahl der Autoren diese Behörde auch als zuständige Instanz vorgeschlagen. Lediglich Green vertritt die Meinung, daß die Finanzbehörden zwar die Verantwortung für die Einnahmen zur Finanzierung der Pläne übernehmen sollten, aber falls keine jährlichen Überweisungen, sondern kürzere Zahlungsstermine festgesetzt werden, hält er es aus Gründen der Funktionstrennung für angebracht, die Verantwortung für die Zahlungen "unabhängigen" Behörden zu übertragen.¹⁾ Innerhalb des hier betrachteten Einsatzes eines negativen Einkommensteuerplans, bei dem nur ein bestimmter Wirtschaftssektor angesprochen wird, könnte ebenfalls an die Schaffung einer speziellen Behörde gedacht werden. Gegen diese Wahl lassen sich aber verschiedene Argumente anführen: So ist zunächst der erhebliche Verwaltungsaufwand zu nennen, den die Errichtung einer neuen Behörde verursachen würde und der damit verbundene hohe Kostenanfall. Da aufgrund der Konzeption des einkommenspolitischen Instrumentariums die Spezialbehörde auf die Hilfe der Finanzämter angewiesen wäre, müßte mit einem chaotischen Hin und Her gerechnet werden. Zudem bestünde die Gefahr, daß je nach Organisation der neuen Behörde, in ihnen die landwirtschaftlichen Interessengruppen gleich zu Beginn einen starken Einfluß geltend machten. Vor allem spricht aber gegen die

1) S. Green, C., a. a. O., S. 111 f.

Errichtung eines Spezialamts, daß dadurch die Voraussetzung für eine Zementierung des Transferprogramms geschaffen wäre. Der Landwirtschaft würde signalisiert, daß sie mit einer dauerhaften Kostgängerrolle der Volkswirtschaft rechnen kann. Aus diesen Gründen erscheint es ratsam, die Erfüllung aller Funktionen, die das negative Einkommensteuersystem umfaßt, den bestehenden Finanzämtern zu übertragen. In diesem Fall würde die Abwicklung verhältnismäßig unkompliziert sein. Auf den Formularen für die Steuererklärung genügte ein Zusatz, der die negative Einkommensteuer betrifft. Die verwaltungstechnische Handhabung wäre also sehr vereinfacht.

Schlußbemerkung

Wird innerhalb des zu reformierenden Agrarsystems die Preis- und Marktpolitik von der Einkommenspolitik getrennt, also auf der einen Seite die bisherige Doppelfunktion der Agrarpreise schrittweise aufgegeben, um sich am Ende auf ihre Marktfunktion zu beschränken, so bieten sich auf der anderen verschiedene Möglichkeiten für die Ausgestaltung und den stufenweisen Aufbau der Einkommenspolitik an. Hier wurde das Konzept der negativen Einkommensteuer als Instrument direkter Ausgleichszahlungen zur Diskussion gestellt.

Wie jedem Modell stehen auch diesem bei der praktischen Anwendung bestimmte Widerstände und Komplikationen entgegen. Es hat sich aber herausgestellt, daß die allgemeinen und technischen Schwierigkeiten, die um so stärker auftreten, je mehr man die Transfers auf die individuelle Situation der Empfänger abstimmen will, bei der Realisierung gelöst werden könnten.

Durch die dynamische Konzeption des Plans wird mit einer Verhaltensänderung der landwirtschaftlichen Betriebe in Richtung auf eine Anpassung an die gegebene Marktkonstellation gerechnet. Damit soll verhindert werden, daß die Aufrechterhaltung einer Produktion ermöglicht wird, die gesamtwirtschaftlich gesehen unrentabel ist, - an die Stelle der üblichen Erhaltungssubventionen treten Anpassungs- bzw. Gestaltungssubventionen. Aber nicht nur aus diesem Grund läßt sich das hier vorgeschlagene Modell besser mit den Grundsätzen einer Marktwirtschaft vereinbaren, insgesamt gesehen liegt eine individualistischere Lösung im Verhältnis zu anderen Plänen mit ausgesprochen kollektivistischen Elementen vor.

Ein wesentlicher Vorteil der negativen Einkommensteuer ist auch darin zu sehen, daß die Leistungsverpflichtung der öffentlichen Hand innerhalb des Anwendungszeitraums automatisch eintritt und nur so lang bestehen bleibt, wie der Tatbestand, an den die Zahlungen anknüpfen, also die unzureichende Einkommenssituation, fort dauert. Darüber hinaus verringert sich der Transferbetrag mit steigendem Einkommen und seine Höhe kann in Steuertabellen verbindlich angegeben werden, er ist somit für jeden offenkundig und bestimmbar.

Folgende zwei Faktoren sind als Nachteil des Konzepts anzusehen: Der erste ergibt sich aus dem Tatbestand der engen Verknüpfung der negativen Einkommensteuer mit dem bestehenden Steuersystem. Es dürften keine größeren verwaltungstechnischen Schwierigkeiten daraus erwachsen, daß nur für die landwirtschaftlich Beschäftigten eine total integrierte Einkommensteuer angewendet wird, aber solange keine Steuerharmonisierung innerhalb der EG durchgeführt

wird, kann das Konzept - wie in den hier gegebenen Beispielen - nur auf die Situation eines einzelnen Mitgliedslandes abgestimmt werden. Das zweite Problem betrifft die Tatsache, daß durch die negative Einkommensbesteuerung nur ein bestimmter Sektor der gesamten Wirtschaft unterstützt werden soll. Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre daher zu prüfen, ob das Konzept nicht konsequenterweise auf vergleichbare Branchen angewendet werden müßte. Es könnte als sehr willkürlich angesehen werden, daß hier zunächst nur die Landwirtschaft ausgewählt wird. In diesem Zusammenhang ist aber zu berücksichtigen, daß es sich hier nicht um eine zusätzliche staatliche Geldzuwendung handelt, in deren Genuß vorher niemand kam und nun lediglich ein Teil der Bevölkerung. Schließlich sollte das Konzept als Alternative zu den bestehenden, nicht mehr nachvollziehbaren Agrarförderungen die nur global handzuhabende Preisstützungspolitik mit allen beschriebenen negativen Folgeerscheinungen ersetzen. Wenn ein Plan ähnlich den Vorstellungen von Lampman oder Tobin konzipiert wird und Steuererhöhungen notwendig erscheinen, muß der durch psychologische Hemmnisse bedingte Unwille der Steuerzahler durch gezielte Aufklärungen und Informationen überwunden werden. Einmal kann auf langfristig zu erwartende Strukturverbesserungen innerhalb der Landwirtschaft hingewiesen werden, zum anderen bieten neben den traditionellen Aufgaben der Agrarwirtschaft die Landschaftspflege im Zuge des Interesses, den der Umweltschutz zur Zeit erfährt, genügend Gründe, in der Bevölkerung Zustimmung für die Einführung dieses Konzepts auf dem Agrarsektor zu finden.

Literaturverzeichnis

- Abel, Wilhelm Agrarpolitik, 3. Aufl.,
Göttingen 1967
- Aschoff, Günther Agrarpolitik und landwirtschaft-
liche Genossenschaften in der
EWG, Karlsruhe 1961
- Baade, Fritz
Fendt, Franz Die deutsche Landwirtschaft im
Ring um den Agrarmarkt Euro-
pas, Schriftenreihe Europäische
Wirtschaft, Baden-Baden 1971
- Baumgarten, Oskar Freihandel und Schutzzoll als
Mittel der Agrarpolitik in der
Zeit von 1860 bis zur Gegenwart,
Diss., Halle 1935
- Bawden, Lee, D. "Implications of a Negative In-
come Tax for Rural People", in:
American Journal of Agricultural
Economics, Bd. 53, Nr. 5,
Dezember 1971
- derselbe "Income Maintenance and the Rural
Poor: An Experimental Approach",
in: American Journal of Agri-
cultural Economics, Bd. 52,
Nr. 3, August 1970
- Berg, Hartmut Zur Funktionsfähigkeit der Euro-
päischen Wirtschaftsgemeinschaft,
Göttingen 1972
- Blanckenburg, Peter
von Einführung in die Agrarsoziolo-
gie, Stuttgart 1962
- Böhme, Helmut Bismarcks Schutzzollpolitik und
die Festigung des konservativen
Staates, in: Probleme der Reichs-
gründungszeit 1848 - 1879,
Böhme, Helmut, Hrsg., Köln und
Berlin 1968
- Boerkel, Werner Einfuhr- und Vorratsstellen als
Mittel der Agrarpolitik,
Mainz 1959

- Braun, Gerald Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 13, Berlin 1972
- Break, George, F. "Income Taxes and Incentives to Work: An Empirical Study", in: American Economic Review, Bd. 47, September 1957, Nr. 5
- Bürger, Hans "Akademische Sandkastenspiele", in: Wirtschaftswoche, Nr. 45, vom 10. 11. 72
- Chrysant, Ingeborg
Rürup, Bert "Zum Problem negativer Einkommensteuern", Sonderdruck aus: Steuer und Wirtschaft - Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, Heft Nr. 4, Köln 1971
- Culyer, A. J. The Economics of Social Policy, London 1973
- Dietze, Constantin
von Erfahrung und Entscheidung in der Agrarschutzpolitik, in: Gedanken und Bekenntnisse eines Agrarpolitikers, Göttingen 1962
- derselbe Grundzüge der Agrarpolitik, Hamburg und Berlin 1967
- Drinkuth, Heinrich Interventionen als Ursache von Interventionen, Diss., Marburg 1960
- Elesh, David u. a. "The New Jersey-Pennsylvania Experiment: A Field Study in Negative Taxation", in: Transfers in an Urbanized Economy, Boulding, E. Kenneth, Pfaff, Martin und Pfaff, Anita, Hrsg., Belmont 1973
- Freisberg, Ernst Die grüne Hürde Europas, Köln und Opladen 1965
- Friedman, Milton Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971

- derselbe The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right, U. S. Congress, House Document No. 172, 1967
- derselbe Negative Income Tax I., News-week, September 16, 1968
- Green, Christopher Negative Taxes and the Poverty Problem, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington D. C. 1967
- Götz, Hans, Herbert "Die Agrarpolitik als Prügelknabe?", FAZ vom 20. 3. 1971
- Gutmann, Gernot Die Wirtschaftsverfassung der
Hochstrate, Hans- Bundesrepublik Deutschland,
Joachim Schriften zum Vergleich wirt-
Schlüter, Rolf schaftlicher Lenkungssysteme
Heft 4, Stuttgart 1964
- Hänlein, Albrecht Die landwirtschaftlichen Sub-
ventionen, in: Deutsche Agrar-
politik Teil II, Veröffent-
lichungen der Friedrich-List-
Gesellschaft Bd. 6, Berlin 1932
- Haller, Heinz Die Steuern, Tübingen 1964
- derselbe Zur Diskussion über das Lei-
stungsfähigkeitsprinzip, in:
Finanzarchiv, N. F. 31, Heft 3,
1972
- Hansmeyer, Karl- Finanzielle Staatshilfen für die
Heinrich Landwirtschaft, Tübingen 1963
- derselbe Zur Problematik einer "negativen"
Einkommensteuer, in: Die Aus-
sprache, 19. Jg., Heft 10, Bad
Godesberg 1969
- derselbe Finanzpolitische Aspekte der
Agrarförderung, in: Hamburger
Jahrbuch für Wirtschafts- und
Gesellschaftspolitik, 9. Jg.,
1964
- Haushofer, Heinz Ideengeschichte der Agrarwirt-
schaft und Agrarpolitik im deut-
schen Sprachgebiet, München u. a.
1958

- Heck, Heinz "Die Landwirtschaft ist uns teuer", FAZ vom 10. 2. 1972
- Hensel, Karl, Paul Grundformen der Wirtschaftsordnung, München 1972
- derselbe Marktordnung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, Tübingen und Göttingen 1961
- Herlemann, Hans-Heinrich Landwirtschaftliche Marktordnung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Tübingen und Göttingen 1959
- derselbe Vom Ursprung des deutschen Agrarprotektionismus, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Gerhart, Eberhardt, und Kuhlmann, Paul, Hrsg., Köln und Berlin 1969
- Heuß, Ernst Klassischer Freihandel oder Integration?, in: Ordo, Bd. 11, 1959
- Hildebrand, George, H. Second Thoughts on an Negative Income Tax, in: Perspectives on Poverty and Income Distribution, Scoville, James, G., Hrsg., Lexington u. a. 1971
- Kershaw, Joseph, A. Government against Poverty, The Brookings Institution, Washington D. C. 1970
- Kershaw, David, N. Issues in Income Maintenance Experimentation, in: Evaluating Social Programs, Rossi, Peter, H. und Williams, Walter, Hrsg., New York und London 1972
- Koester, Ulrich
Tangermann, Stefan Was die Agrarpolitik kostet III, in: Wirtschaftswoche Nr. 41, vom 13. 10. 1972
- Krämer, Hans-R. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Dokumente, Frankfurt 1965
- derselbe EWG und EFTA, Entwicklung, Aufbau und Tätigkeit, Stuttgart u. a. 1968

- Krause, Klaus, Peter "Billige Butter für die Russen",
FAZ vom 30. 3. 1973
- derselbe "Der Grüne Dollar ist jetzt
mausetot", FAZ vom 15. 2. 1973
- derselbe "Die Bauern sind nicht benach-
teiligt", FAZ vom 16. 2. 1974
- Kreps, Juanita, M. Contemporary Economics:
u. a. Issues, Analysis, and Policies,
Belmont 1974
- Krumhoff, Joachim Gemeinsame Wege der europäischen
Agrarwirtschaft, Kiel 1957
- Krzymowski, Richard Geschichte der deutschen Land-
wirtschaft, Berlin 1961
- Kühn, Roland Die Europäische Wirtschaftsge-
meinschaft, Bielefeld 1958
- Lampman, Robert, J. Approaches to the Reduction of
Poverty, in: American Economic
Review, Papers and Proceedings,
Pd. 55, 1965
- derselbe Discussion of New Transfer Plans,
in: Redistribution to the Rich
and the Poor, Boulding, Kenneth,
F. und Pfaff, Martin, Hrsg.,
Belmont 1972
- Lojewski, Werner von Der gemeinsame Markt in Europa,
Berlin 1964
- Lutz, Friedrich, A. Wechselkurse und Agrarordnung
der Europäischen Gemeinschaften,
in: Sozialwissenschaften im
Dienst der Wirtschaftspolitik,
Haller, Heinz u. a., Hrsg.,
Tübingen 1973
- Maillet, Pierre Die Europäische Wirtschaftsge-
u. a. meinschaft im Ausbau, Schriften-
reihe Europäische Wirtschaft,
Bd. 60, Baden-Baden 1972
- Mehrens, Bernhard Die Marktordnung des Reichs-
nährstandes, Berlin 1938
- Meyer, Charles, W. Farm Operators under the Nega-
tive Income Tax, in: American
Journal of Agricultural Econo-
mics, Pd. 52, Nr. 2, Mai 1970

- | | |
|--|--|
| Molitor, Bruno | Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 24, Heft 1, Göttingen 1973 |
| Morgan, James, N.
Barlow, Robin
Brazer, Harvey, E. | A Survey of Investment Management and Working Behavior Among High-Income Individuals, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 55, Mai 1965 |
| Mozer, Alfred | Landwirtschaft im Umbruch, Kieler Vorträge N. F. 64, Tübingen 1970 |
| Niehaus, Heinrich | Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957 |
| Neuling, Willy | Neue Deutsche Agrarpolitik, Tübingen 1949 |
| North, Douglass, C.
Miller, Roger Le Roy | The Economics of Public Issues, 2. Aufl., New York u. a. 1973 |
| Ort, Walter | Die Ursachen der Einkommensunterschiede in landwirtschaftlichen Betrieben und ihre Quantifizierung, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 164, Berlin 1971 |
| Ortmann, Friedrich
Wilhelm | Die Errichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 7, Köln u. a. 1966 |
| Pfähler, Wilhelm | Begriff und Formen der Negativsteuern, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 31, Heft 2, Tübingen 1972 |
| derselbe | 15 000 Verwaltungsbeamte können eingespart werden, in: Wirtschaftswoche Nr. 18, 27. 4. 1973 |
| Plachetka, Manfred
Günther | Die Getreide-Autarkiepolitik Bismarcks und seiner Nachfolger im Reichskanzleramt, Diss., Bonn 1969 |

- | | |
|---------------------------|--|
| Plate, Roderich | Agrarmarktpolitik, Bd. 2,
München u. a. 1970 |
| derselbe | Die Eignung marktpolitischer
Instrumente zur Hebung der
Agrareinkommen, in: Möglichkei-
ten und Grenzen der Agrarpolitik
in der EWG, Schmitt, G., Hrsg.,
München u. a. 1969 |
| derselbe | Über die Grenzen der Agrar-
preisstützung, in: Landwirt-
schaft 1980, Zur Sache 2/71,
Themen parlamentarischer Be-
ratung, Bonn 1971 |
| Polanyi, Karl | The Great Transformation, New
York 1944 |
| Priebe, Hermann | Landwirtschaft in der Welt von
morgen, Düsseldorf und Wien 1970 |
| derselbe | Überfällige Neuorientierung der
EWG-Agrarpolitik, Volkswirt-
schaftliche Korrespondenz der
Adolf-Weber-Stiftung, 12. Jg.,
Frankfurt 1973 |
| Rivlin, Alice, M. | Systematic Thinking for Social
Action, Washington D. C. 1971 |
| Rodemer, Horst | Wechselkursänderungen und EWG-
Agrarmarkt, Kieler Diskussions-
beiträge, Heft 33, Kiel 1974 |
| Rolph, Earl, R. | Umstrittene negative Einkommen-
steuer, in: Finanzpolitik,
Recktenwald, Horst, C., Hrsg.,
Köln und Berlin 1969 |
| Sering, Max | Die deutsche Landwirtschaft unter
volks- und weltwirtschaftlichen
Gesichtspunkten, Berlin 1932 |
| Seraphim, Peter-
Heinz | Deutsche Wirtschafts- und
Sozialgeschichte, 2. Aufl.,
Wiesbaden 1966 |
| Shoup, Carl, S. | Public Finance, Chicago 1969 |

- Sleemann, J. F. The Welfare State, Its Aims, Benefits and Costs, London 1973
- Scheib, Hans, H. Branchenbesonderheiten, Diss., Mainz 1966
- Schiller, Bradley R. The Economics of Poverty and Discrimination, Englewood Cliffs, New Jersey 1973
- Schmidt-Volkmar, Armin Die Rationalität der Europäischen Agrarpolitik, Wirtschaftspolitische Studien 10, Göttingen 1967
- Schmölders, Günter Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1965
- Stamer, Hans Agrarpreisstützung als Mittel der Einkommenspolitik, Kiel 1961
- Stein, Bruno On Relief. The Economics of Poverty and Public Welfare, New York und London 1971
- Strecker, Otto Preis- und finanzpolitische Instrumente in der EWG-Agrarpolitik, in: Agrarpolitik in der EWG, Heinrich Niehaus zum 70. Geburtstag, München u. a. 1968
- Teichmann, Ulrich Die Politik der Agrarpreisstützung, Köln-Deutz 1955
- Thiede, Günther "Agrarüberschüsse bleiben eine Last", FAZ vom 5. 8. 1973
- Thurow, Lester, C. Poverty and Discrimination, Washington D. C. 1969
- Tobin, James Income Guarantees and Incentives, U. S. Congress, House Document No. 172, 1967
- derselbe The Negative Income Tax, in: Economics: A Reader, Elzinga, Kenneth, G., Hrsg., New York u. a. 1972
- derselbe The Negative Income Tax, in: Readings in Economics, Samuelson, Paul, A., Hrsg., 6. Aufl., New York u. a. 1970

- derselbe Raising the Incomes of the Poor,
in: Readings in Economics,
Köhler, Heinz, Hrsg., 2. Aufl.,
New York u. a. 1969
- Tobin, James Is a Negative Income Tax
Pechmann, Joseph, A. Practical?, in: The Yale Law
Mieszkowski, Peter, Journal Vol. 77, No. 1,
M. November 1967
- Treue, Wilhelm Wirtschaftsgeschichte der Neu-
zeit, Bd. I, 3. Aufl., Stutt-
gart 1973
- Uri, Pierre
(Vorsitzender und
Berichterstatter) Bericht über die Wettbewerbs-
fähigkeit der Europäischen Ge-
meinschaft einer von der Kommis-
sion eingesetzten Arbeitsgruppe,
Brüssel 1971
- Vandewalle, G.
Meeussen, W. Vergleich zwischen der Stützung
der Landwirtschaft in den Ver-
einigten Staaten und in der Ge-
meinschaft, zitiert nach:
Die Europäische Gemeinschaft und
die Vereinigten Staaten: 1973,
Sprechergruppe der Kommission
der Europäischen Gemeinschaften,
Informatorische Aufzeichnung
P - 49, Brüssel 1973
- Vedel, George, Hrsg. Perspectives à long terme de
l'agriculture française 1968 -
1985, La documentation française
1969, Ministère de l'agriculture,
Préparation au 6^e plan. Supple-
ment au bulletin d'information
du ministère de l'agriculture
- Wagner, Ortwin Die preisdifferenzierende Wir-
kung von Außenhandelsinstrumenten,
Hamburg und Berlin 1968
- Wächter, Hans-H. Die Preispolitik für landwirt-
schaftliche Erzeugnisse in der
EWG, Sonderdruck aus: Berichte
über Landwirtschaft, Bd. 45,
Hamburg 1967
- Watts, Harold, W. Graduated Work Incentives: An
Experiment in Negative Taxation,
in: American Economic Review,
Papers and Proceedings Vol. 59,
Mai 1969, Nr. 2

- Wegge, Günter
Schaub, Alexander Zur Frage der "Kosten der Agrar-
politik", Sonderbeilage 1,
Agra-Europe 36/72, 5. 9. 1972
- dieselben Die grüne Hypothek, in: Wirt-
schaftswoche Nr. 47, vom
24. 11. 1972
- Wichelmann, Gerhard Agrarpolitik und Globalsub-
ventionen, Göttingen 1966
- Willgerodt, Hans Der "gemeinsame Agrarmarkt der
EWG", Walter Eucken Institut,
Vorträge und Aufsätze, Heft 49,
Tübingen 1974
- Wimmer, Hans Immer sozialer, in: EG
Europäische Gemeinschaft,
8 - 9/1974
- Wurm, Franz, F. Wirtschaft und Gesellschaft
in Deutschland 1848 - 1948,
Opladen 1969
- Zeller, Willy Zur Kritik an der Agrarpolitik
der EWG, Erlench-Zürich und
Stuttgart 1969
- Zurek, Ernst Zur Lage der Landwirtschaft
in der Volkswirtschaftlichen
Entwicklung, Diss., Bonn 1962
- derselbe Die Wirtschafts- und Agrar-
politische Bedeutung des Außen-
handels mit landwirtschaftlichen
Überschußgütern, Forschungs-
stelle der Forschungsgesell-
schaft für Agrarpolitik und
Agrarsoziologie Bonn, als Manus-
kript vervielfältigt, Bonn 1971

Ohne Verfasser:

Agrarbericht 1973, Agrar- und ernährungspolitischer
Bericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag,
7. Wahlperiode, Drucksache 7/146

Materialband zum Agrarbericht 1973 der Bundes-
regierung, Drucksache 7/147

Agrarbericht 1974, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1650

Materialband zum Agrarbericht 1974 der Bundesregierung, Drucksache 7/1651

Agrarbericht 1975, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/3211

Materialband zum Agrarbericht 1975 der Bundesregierung, Drucksache 7/3212

Agrarbericht 1976, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4680

Materialband zum Agrarbericht 1976 der Bundesregierung, Drucksache 7/4681

Ausgleichszahlungen an die Schweizer Landwirtschaft. Bericht der vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten vorbereitenden Expertengruppe, Manuskript, Dezember 1972

EWG-Agrarstrukturpolitik, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 39. Jg., Wochenbericht 26/72

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 41. Jg., Wochenbericht 17/74 vom 25. 4. 1974

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 41. Jg., Wochenbericht 25/74 vom 20. 6. 1974

EG Europäische Gemeinschaften, Berichte und Informationen, Nr. 33/1973 vom 20. 8. 1973

Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1974, Brüssel, Luxemburg 1975

Neunter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1975, Brüssel, Luxemburg 1976

Memorandum Landwirtschaft 1973 - 1978, Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik. Mitteilungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik, Sondernummer, Brüssel 1973

"Die reformbedürftige Agrarpolitik der EWG", in:
NZZ vom 7. 11. 1973

Auf dem Wege zur weltweiten Integration der
Landwirtschaft, Europe-Dokumente Nr. 762/763,
8. 10. 1973

Die Zukunft der europäischen Landwirtschaft -
Ein Vorschlag zur Neugestaltung der gemeinsamen
Agrarpolitik, Bericht einer Expertengruppe,
Atlantisches Institut, Paris 1971

L e b e n s l a u f

- 16.9.1944 geboren als Sohn des Kaufmanns
Otto Grünenwald und dessen Ehefrau
Gertrud, geb. Michel, in Säckingen
- 1951 - 1955 Besuch der Volksschule Tischbein =
straße in Kassel
- 1955 - 1962 Besuch des Wilhelmsgymnasiums in
Kassel
- 1962 - 1965 Besuch der Friedrich - List - Schule
(Wirtschaftsoberschule in Kassel)
- 10.3.1965 Reifeprüfung
- 1965 - 1970 Studium der Volkswirtschaftslehre
an der Philipps - Universität in
Marburg
- 10.2.1970 Diplomprüfung für Volkswirte
- 1.6.1970 -
30.6.1974 Stellung als wissenschaftliche Hilfs=
kraft am Wirtschaftswissenschaftlichen
Seminar der Philipps - Universität
Marburg
- seit
1.6.1975 Geschäftsführer der Firma Otto
Grünenwald in Kassel

